



**ARAU**  
ACTION URBAINE

## À qui profite la réforme du CoBAT ?

Actes de la 47<sup>e</sup> École urbaine de l'ARAU (18 - 22 avril 2016)

---





*Avec le soutien de la Fédération  
Wallonie-Bruxelles, secteur de  
l'Éducation permanente, et de la  
COCOF*



# Table des matières

Introduction au programme.....	5
L'articulation des outils de planification réglementaire .....	7
Avis d'initiative de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale .....	17
Avis de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier.....	21
Les notaires – Avis de la Commission des Affaires Bruxelloises .....	27
Les enjeux patrimoniaux du projet de réforme du CoBAT (1) .....	31
Les enjeux patrimoniaux du projet de réforme du CoBAT (2) : le point de vue de Pétitions-Patrimoine.....	39
Évaluation des incidences : vers la conformité avec les directives européennes et avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle ? Malheureusement, non.....	41
Les architectes et les permis.....	49
Les permis socio-économiques .....	53
Évaluer toute politique à partir d'une notion claire du sens de la ville .....	59
Conclusion de l'ARAU .....	67

## AVERTISSEMENT

Au moment de boucler l'édition de ces actes de la 47<sup>e</sup> Ecole Urbaine, en février 2017, le projet d'ordonnance fixant le nouveau Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) vient de commencer son parcours au Parlement régional. Le texte de ce projet, arrêté par le Gouvernement le 18 janvier 2017, incorpore peu ou prou les remarques données par la Section de Législation du Conseil d'État dans son avis du 21 septembre 2016.

Le lecteur voudra bien noter que **l'École urbaine, du 18 au 22 avril 2016, s'est tenue avant**. Les orateurs, et les diverses instances d'avis avant eux, ont référé à un **avant-projet** d'ordonnance arrêté le 17 décembre 2015 par le Gouvernement.

## Introduction au programme

---

Le 17 décembre 2015, le Gouvernement bruxellois a approuvé, en première lecture, un avant-projet de réforme du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT). L'objectif déclaré de cette réforme est de rationaliser et simplifier la gestion de la ville. Le CoBAT constitue le cadre légal qui organise l'urbanisme à Bruxelles : planification, règlements d'urbanisme, permis, protection du patrimoine, sanction des infractions, charges d'urbanisme, etc. Outre l'examen dans les conseils d'avis, l'avant-projet sera soumis à la Section de Législation du Conseil d'Etat, et le projet sera ensuite discuté au Parlement en vue d'une approbation définitive.

La réforme, qui serait la 22<sup>e</sup> depuis 2007 (le CoBAT a été adopté en 2004), est de grande ampleur puisqu'elle propose d'apporter des modifications dans de nombreux domaines : planification (« institutionnalisation » des schémas directeurs, révision des PPAS), règlements d'urbanisme, permis (objectif de tendre à terme vers un permis mixte environnement/urbanisme, instauration de délais de rigueur, création du permis de gestion), patrimoine (suppression de l'avis conforme de la CRMS), implantations commerciales, renseignements urbanistiques, enquêtes publiques (extension à 30 jours, suppression de l'enquête publique sur le cahier des charges des études d'incidences), définition de la fonction de maître-architecte, etc.

Ce projet de modification du CoBAT s'inscrit dans un vaste mouvement de réformes en cours concernant l'urbanisme à Bruxelles : réorganisation de l'administration en trois « branches » (outre l'administration des permis, on compte le Bureau bruxellois de la planification et la Société d'aménagement urbain), modification de l'Ordonnance dite de la requalification urbaine (relative aux « contrats de quartier »), réforme du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU).

Le projet de réforme du CoBAT va ainsi impacter l'ensemble des acteurs de l'urbanisme bruxellois : administrations régionales et communales, notaires, agents immobiliers, promoteurs, développeurs et architectes, demandeurs de permis (qu'ils soient publics ou privés, grands ou petits), associations, habitants, défenseurs du patrimoine... L'ARAU a donc choisi de consulter ces différents acteurs et de les interroger afin de mettre en lumière les implications, selon leurs points de vue, de ce projet de réforme.

- Les attentes, revendications et difficultés ont-elles été prises en compte ?
- Simplification et rationalisation annoncées seront-elles au rendez-vous ?
- Quelles sont les conséquences prévisibles, à terme, des effets de la réforme ? Que changerait-elle aux pratiques ?
- La réforme bénéficierait-elle avant tout aux acteurs économiques ou aux citoyens ?
- Enfin, ce « nouveau » CoBAT correspond-il à un projet de ville ? Et si oui, lequel ?



## L'articulation des outils de planification réglementaire

---

**Stéphanie Hanssens**, juriste à la Direction de l'Urbanisme  
**Véronique Van Bunnan**, juriste à la Direction des Monuments & Sites, Bruxelles  
Développement Urbain



*Rappel Avertissement. Ce texte est tiré de la retranscription d'une présentation qui a eu lieu le **lundi 18 avril 2016 sur le projet de CoBAT tel qu'adopté par le Gouvernement en 1<sup>ère</sup> lecture le 17 décembre 2015**. Le projet de texte a depuis lors subi des modifications importantes.*

Notre présentation du projet de nouveau Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) vise l'état actuel de sa préparation (avant-projet arrêté par le Gouvernement en décembre passé) et bien que d'importantes modifications doivent et puissent encore y être apportées. Nous allons commencer par dresser le contexte de la réforme, avant de parler du volet « planification et règlement d'urbanisme ». Nous allons ensuite nous pencher sur le volet « permis ». Le patrimoine immobilier, les renseignements urbanistiques et les informations immobilières seront également l'objet d'un chapitre dans ce travail. Nous finirons par les infractions et sanctions administratives, tout en évoquant rapidement l'Offre Publique d'Échange (OPE).

La réforme du CoBAT s'inscrit pleinement dans la déclaration de politique générale du Gouvernement bruxellois dont les principes moteurs sont la simplification, la rationalisation, l'uniformisation des procédures et la réduction maximale des délais. De nombreuses modifications du CoBAT sont proposées dans le but de satisfaire aux exigences de l'Europe et de la jurisprudence récente. Le projet de la réforme actuelle, la 22<sup>e</sup> apportée au texte d'avril 2004, est de grande ampleur et se trouve être la seule affectant tous les chapitres du CoBAT.

L'avant-projet d'ordonnance a été adopté par le Gouvernement en première lecture à la fin de l'année 2015, et reste donc ouvert à toutes modifications. Nous venons de clôturer la phase de consultation des instances et il est maintenant capital d'analyser les retours de ces dernières sur ce texte. Une fois ce travail d'analyse et d'adaptation terminé, il sera encore nécessaire de passer par le Conseil d'État, le Gouvernement et enfin par le Parlement bruxellois afin d'obtenir l'adoption définitive du texte. Suite à cela, le texte sera publié et entrera en vigueur. La date exacte de cette entrée en vigueur est pour l'instant inconnue. Parallèlement au travail sur le CoBAT, un énorme travail sur les arrêtés d'exécution doit être fourni.

## **Plans, schémas et règlements**

Les principales modifications concernent le schéma directeur, les Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS), les règlements d'urbanisme et les rapports sur les incidences environnementales. Il est intéressant de noter que le schéma directeur, qui n'était qu'un outil technique sans assise légale, va recevoir cette assise dans la réforme projetée du CoBAT. Le schéma directeur sera un outil du Gouvernement régional qui indique les grands principes d'aménagement sur les parties du territoire estimées stratégiques. C'est un outil qui fonctionne par zones, et ce quel que soit le territoire. Le schéma directeur a avant tout une valeur indicative bien qu'à l'avenir le Gouvernement pourra déterminer qu'une série de dispositions auront une valeur réglementaire. Dans la hiérarchie des normes, cet outil vient s'insérer dans les orientations du Plan Régional de Développement (PRD) et devra respecter le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) bien que certaines des dispositions du SD pourraient déroger à ces réglementations. Le schéma directeur aura également un effet simplificateur sur les PPAS : il pourra dispenser de l'adoption de ces derniers dans des cas où cette adoption était requise.

L'évolution du PPAS est donc la « contrepartie » du schéma directeur : le but du Gouvernement est d'assouplir cet outil qui était assez rigide, l'objectif étant de rendre le PPAS adaptable à toutes les situations et besoins propres de chaque quartier et commune. Pour pouvoir assouplir cet outil, le contenu obligatoire a été remanié pour ne plus viser que la situation existante de fait et de droit et les affectations. Le reste sera facultatif.

La procédure d'adoption et de modification des PPAS a également été allégée : dorénavant, l'auteur de projet de PPAS sera la commune elle-même et il n'y aura plus de procédures d'agrément d'auteurs de projet externes. La commune pourra par contre toujours se faire assister d'experts. Le PPAS se veut également être évolutif, il peut être accompagné d'un certain nombre de mesures opérationnelles pour prévoir la gestion et les modalités de mise en œuvre du plan. En effet, le PPAS peut être accompagné d'un plan d'expropriation, d'un plan d'alignement, prévoir des charges d'urbanisme, des mécanismes de primes, etc.

Il est également important de noter que désormais, les projets de PPAS n'auront plus d'effets contraignants. Actuellement, si une personne introduit une demande de permis d'urbanisme allant à l'encontre d'un projet de PPAS, l'autorité se doit de refuser la demande. Or, il ne sera bientôt plus obligatoire pour le Gouvernement de refuser le permis. Nous pouvons donc saisir que la volonté du Gouvernement dans ces modifications est d'inciter les communes à moderniser les anciens PPAS.

## **Règlement d'urbanisme**

Dans le cas du règlement d'urbanisme il y a une philosophie similaire à celle des PPAS : outre une nouvelle obligation d'avoir un Règlement Régional d'Urbanisme (RRU), une nouvelle possibilité pour le Gouvernement régional d'adopter des règlements d'urbanisme zoné pour les territoires qu'il désire particulièrement développer. Le contenu des règlements d'urbanisme comporte à présent un effet évolutif permettant l'adoption de matières déclinées telles que le patrimoine. Au niveau communal, il y a suppression des Règlements Communaux d'Urbanisme (RCU) généraux, ces derniers étant souvent les héritiers des règlements de

bâtisses établis au lendemain de la seconde guerre mondiale et faisant bien souvent double-emploi avec eux.

Dans le cadre de la modification du RRU, il est nécessaire de comprendre que l'abrogation des règlements communaux généraux deviendra effective uniquement après l'adoption définitive du RRU général ; et qu'au stade communal, il restera des possibilités d'adopter des règlements plus ciblés. Ce ciblage se fera de façon zonée, par quartier, ou de manière spécifique, sur l'ensemble de la commune, mais selon des thématiques particulières.

### **Rapport sur les incidences environnementales (RIE)**

Une disposition générale pour tous les plans, schémas et règlements est proposée dans ce projet de CoBAT. Elle prévoit que toute élaboration, modification ou abrogation doit faire l'objet d'un RIE. Il existe toutefois une exception si l'administration peut démontrer qu'il n'y a pas d'incidence notable sur l'environnement. Dans une optique de simplification, le Gouvernement a introduit une mesure prévoyant une structure-type pour le RIE qui sera fixée dans un arrêté. La nécessité de rédiger pour chaque cas un projet de RIE sera donc supprimée. La transposition d'une directive européenne prévoit également que chaque RIE pourra prendre en compte les résultats obtenus dans d'autres évaluations environnementales pertinentes. Il est donc à présent obligatoire pour l'autorité urbanistique de rendre disponible les évaluations environnementales.

### **Permis et autorisations**

Nous conservons dans ce nouveau CoBAT le permis d'urbanisme, le permis de lotir, le certificat d'urbanisme, auxquels est ajouté le permis de gestion. La déclaration urbanistique est quant à elle tout simplement supprimée. Les actes et travaux nécessitant un permis d'urbanisme ont été précisés dans le CoBAT ainsi qu'une modification importante concernant les implantations commerciales.

En juillet 2014, le CoBAT avait été modifié pour intégrer des mesures concernant les anciens permis socio-économiques. Après quelques mois, les autorités ont constaté que cette matière posait énormément de problèmes juridiques, il s'agit d'y remédier et de permettre une souplesse plus grande pour le Gouvernement. Une des modifications concerne la référence à la « *superficie de plancher* » et la suppression de la référence à la « *surface commerciale nette* » de manière à homogénéiser le vocabulaire et les manières de mesurer les surfaces. La soumission à permis pour modification de l'activité commerciale a également été simplifiée pour permettre une réduction des recours aux permis d'urbanisme lorsqu'est modifiée l'activité commerciale au sein de grands commerces de plus de 400 m<sup>2</sup>. Les cas de soumission à étude d'incidences ont également été limités, et « *la déclaration urbanistique* » a été supprimée, ce qui permet une simplification du texte, cette déclaration n'ayant jamais été réellement appliquée.

Une autre simplification est apportée à la péremption et à la durée de validité des permis non-appliqués, ce qui permet d'allonger la durée de validité de ces derniers. Aujourd'hui, un permis doit être mis en œuvre dans les deux ans à partir du moment de sa délivrance, alors que le nouveau texte prévoit trois ans avant la péremption. Au sujet de la prorogation, cette dernière

sera valable trois ans tout en permettant au demandeur de renouveler celle-ci chaque année en cas de force majeure, comme dans l'ancien texte, mais également en cas de nécessité de conclure un ou plusieurs marchés publics.

À l'égard des permis phasés, un régime spécifique de péremption prévoyant une possibilité pour l'État de prévoir des phases d'exécution des différents travaux ayant chacune une durée de validité propre est mis en place. Le nouveau texte prévoit que la durée totale de validité des différentes phases peut à présent dépasser les trois ans.

Le permis de lotir quant à lui est maintenu, mais ne sera plus requis que dans les grands projets nécessitant la prolongation d'une voie de communication.

En conséquence, et comme les projets d'urbanisme ne s'imagineront plus qu'avec la présence de voiries, le permis de lotir aura la valeur d'un permis d'urbanisme en ce qui concerne la voirie. Alors qu'aujourd'hui, il faut à la fois un permis de lotir et un permis d'urbanisme, le nouveau texte donne au détenteur d'un permis de lotir les droits d'un permis d'urbanisme. Il relèvera alors de la compétence du fonctionnaire délégué. Il sera par ailleurs possible d'avoir des permis de lotir mixtes, hybrides, et le Gouvernement n'imposera plus pour ceux-ci qu'un seul lot dédié à du logement, le reste pouvant être réparti entre commerces et bureaux. La possibilité d'abroger un permis de lotir est également introduite : les copropriétaires peuvent faire une demande pour modifier ou abroger le permis de lotir. Cette procédure a vu le jour pour éviter que les demandes de modifications de permis soient bloquées par les autres colotisseurs.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, un nouvel outil va voir le jour : le permis de gestion. L'origine de cet outil se trouve dans ce qui a déjà été introduit dans le CoBAT en 2013, le permis de gestion patrimonial. C'est un permis qui s'applique aux grands ensembles, aux immeubles à appartements, et à d'autres structures présentant des aspects répétitifs. Nous avons comme exemple les cités jardins de Floréal ou de la forêt de Soignes, bien qu'il s'agisse ici d'un cas particulier.

Ce permis est donc un outil qui permet de fixer des objectifs de gestion et d'aménagement pour éviter des procédures trop lourdes. Il fournit un cadre d'intervention et permet à son détenteur de ne plus devoir demander d'autres permis tant qu'il reste dans le cadre fixé lors de la rédaction du permis de gestion. Les travaux et la manière de gérer les travaux sont fixés au préalable via cet outil, tandis que le détenteur du permis n'est pas limité dans le temps pour débiter ses travaux. Ainsi, si la gestion d'une grande avenue nécessite l'élagage de grands arbres à certaines périodes données, le permis de gestion permet à son détenteur d'effectuer ses travaux lorsqu'il est nécessaire de les débiter, sans être limité par la période de trois ans.

Dans certains cas, le cadre général de ce permis doit encore être précisé. Ce serait certainement un permis qui viendrait uniquement compléter le permis d'urbanisme en permettant d'éviter une grande partie de la procédure. La procédure en elle-même comprendra un volet décrivant les intentions et objectifs des travaux. La durée de validité quant à elle serait de dix années maximum, renouvelable une fois.

En ce qui concerne le certificat d'urbanisme, il n'y a aucun changement prévu dans le CoBAT, alors qu'il est prévu d'alléger le contenu de la demande de certificat via l'arrêté de composition de dossier.

### **Délivrance des permis**

La procédure de délivrance des permis est également modifiée. Comme auparavant, trois autorités seront compétentes en matière d'urbanisme : le Collège des bourgmestres et échevins, le fonctionnaire délégué dans le cadre de la Région et le Gouvernement qui est également compétent pour délivrer le permis de gestion. Le fonctionnaire délégué pourra encore gérer les demandes sollicitées par une personne de droit public, les travaux d'utilité publique, sur les biens protégés, sur un site d'activité inexploité, les travaux soumis à une étude des incidences, etc. Mais à la différence de l'actuel CoBAT, le fonctionnaire délégué sera également compétent pour les projets mixtes et pour les travaux visés dans un permis de gestion nécessitant un accord en aval du Gouvernement.

### **Instruction de la demande**

Une série de mesures de simplification et de raccourcissement des délais aux différentes étapes de la procédure ont été introduites. Ces simplifications touchent les projets qui demandent un permis d'environnement et un permis d'urbanisme, les demandes de ceux-ci ne devant plus être déposées qu'à un seul endroit. Une harmonisation est apportée entre les textes du CoBAT et de l'OPE pour concilier les délais et les procédures.

Un système de classement sans suite est introduit dans les services d'urbanisme des communes et de la Région après un accusé de réception « *incomplet* » laissé sans réponse : si le demandeur n'introduit pas dans les six mois les documents manquants pour son dossier, ce dernier sera considéré comme caduc de plein droit, ce qui permet d'évacuer un grand nombre de vieux dossiers.

### **Consultation des instances**

Le remaniement du CoBAT installe aussi un nouveau système dans lequel toutes les consultations des instances seront organisées en même temps en amont de la procédure. Un système de regroupement des avis plus efficace est ainsi mis en place dès l'introduction du projet. En conséquence, l'avis du fonctionnaire délégué perd son caractère conforme : pour les projets relevant de la compétence des communes, l'avis de ce dernier sera donc uniquement consultatif. De la même manière, l'avis de la Commission Royale des Monuments et Sites perd également son caractère conforme et n'est donc plus contraignant.

### **Mesures particulières de publicité**

Les mesures particulières de publicité comportent d'une part l'enquête publique et d'autre part l'avis de la commission de concertation. La modification principale concernant l'enquête publique vise l'uniformisation des délais. Toutes les enquêtes publiques seront dorénavant d'une durée de trente jours. La possibilité juridique d'émettre des observations et des réclamations par courrier électronique a été introduite.

L'avis de la commission de concertation quant à lui aura davantage un rôle synthétique car il sera pris en compte après tous les autres. Le délai d'avis passe à 45 jours durant lesquels la commission aura pour rôle de résumer les avis déjà énoncés à propos d'une demande. L'avis émis n'aura qu'une valeur consultative, sauf s'il est unanime et émis en présence de la Direction de l'urbanisme, auquel cas il devient contraignant.

## **Les dérogations**

Pour les permis communaux, les dérogations seront soit octroyées par la concertation en cas d'avis unanime, soit par le fonctionnaire délégué. De même pour les permis régionaux qui restent également octroyés par le fonctionnaire délégué. Un permis pourra déroger aux données non essentielles d'un PPAS ou d'un permis de lotir. Il est possible de déroger aux règlements d'urbanisme, aux prescriptions réglementaires de la partie spécifique du plan régional de mobilité et aux prescriptions réglementaires des plans communaux de mobilité. Il est important de rappeler qu'il est impossible de déroger au schéma directeur ni aux prescriptions réglementaires de la partie générale du plan régional de mobilité.

Il est toujours possible de modifier la demande de permis en cours de procédure, à l'initiative du demandeur ou à celle de l'autorité. Les modifications proposées par le demandeur sont par contre limitées : il ne pourra plus demander de modification à tout moment de la procédure, uniquement durant un moment bien spécifique. Il devra également annoncer son intention de modifier.

## **Études et rapports d'incidences**

De nombreuses modifications consistent en la transposition de la directive européenne de 2014. Il sera possible de limiter les études d'incidences à certains aspects spécifiques si le projet est situé dans le périmètre d'un plan, d'un schéma ou d'un règlement qui a déjà lui-même été soumis à un rapport sur les incidences. La validité de ce rapport est toutefois limitée à une durée de cinq ans.

Une importante modification voit également le jour dans un souci de simplification : la suppression de la phase préparatoire de l'étude d'incidence. Il n'y aura plus de rédaction d'un avant-projet de cahier des charges ni de soumission à enquête publique et commission de concertation pour cet avant-projet. La consultation publique est tout de même maintenue, tout comme l'enquête publique au niveau de la demande de permis elle-même.

Il est intéressant de noter que pour les RIE, un modèle-type de cahier des charges sera arrêté par le Gouvernement et que l'étude d'incidences devra être menée dans un délai de six mois.

En ce qui concerne les parkings, un rehaussement du seuil à 400 places fait son apparition. Il faut actuellement 200 places pour être soumis à une étude d'incidence.

Pour les implantations commerciales, des corrections pour éviter un grand nombre d'études d'incidences voient le jour.

En ce qui concerne la modification du projet, le nouveau texte prévoit que pour toute modification ayant pour conséquence de dépasser le seuil prescrit par le CoBAT, une étude d'incidence sera exigée. Si par exemple un parking de 350 places existant doit être modifié

pour devenir un parking de 450 places, une étude d'incidence sera nécessaire. Cette modification du texte voit le jour pour éviter toutes manœuvres frauduleuses.

Une nouveauté voit le jour également en ce qui concerne les projets de logement : ces derniers, s'ils font plus de 2.500 m<sup>2</sup>, seront soumis à un rapport d'incidence. Au niveau des équipements d'intérêt collectif, ils seront tous soumis à une étude d'incidences à partir du moment où la superficie de plancher dépasse 1.000 m<sup>2</sup>, contrairement à ce que le texte prévoit actuellement.

### **Les délais de rigueur**

Une modification majeure est apportée en matière de délais dans les procédures. Actuellement, les délais du CoBAT sont des délais d'ordre, il n'y a aucune sanction automatique en cas de dépassement de ceux-ci. A l'avenir, en cas de dépassement du délai total de la procédure, un refus tacite du permis entrera en vigueur. Ce principe qui existe déjà au niveau de l'ordonnance sur les permis d'environnement semble porter ses fruits. Pour rappel, au niveau juridique, la solution inverse est impossible : le texte n'aurait pas pu spécifier qu'en cas de dépassement des délais un octroi tacite du permis serait accordé.

Afin de ne pas aboutir à des refus tacites non désirés, une série d'hypothèses de suspension des délais a été prévue, notamment la suspension des délais d'instruction dans le cas où cette dernière requiert la prise en compte d'un acte administratif distinct.

L'installation de ces délais de rigueur a également pour conséquence la suppression de la saisie du fonctionnaire délégué. Alors qu'aujourd'hui, pour les permis communaux, le demandeur de permis a l'autorisation de saisir le fonctionnaire délégué en cas de dépassement des délais globaux, pour lui demander de statuer à la place de la commune, il ne sera bientôt plus nécessaire de passer par cette étape en raison du refus tacite. Pour les autres délais, l'uniformisation et la simplification sont restées l'objectif principal. Pour le recours au Gouvernement, il y a également mise en place de délais de rigueur, la procédure de rappel actuelle étant supprimée.

### **Patrimoine immobilier**

Quelques grandes options figuraient dans l'Accord du gouvernement de 2014 concernant le patrimoine immobilier. La principale concerne la suppression du caractère conforme de l'avis de la Commission Royale des Monuments et des Sites (CRMS). Mais il y a également la décision de mettre en place des spécialisations pour les auteurs de projets concernant des biens protégés, le but du gouvernement étant de favoriser les auteurs de projet ayant déjà de l'expérience dans la matière.

La suppression du caractère conforme de l'avis de la CRMS signifie que, concrètement, lorsque la commission en première instance donne un avis sur les parties classées d'un bâtiment, il ne s'imposera plus au fonctionnaire délégué. En ce qui concerne le secrétariat de la Commission, le Gouvernement ne sera plus le seul à en nommer les membres, mais il conserve son privilège pour le Secrétaire et le Secrétaire-adjoint.

La notion même de patrimoine immobilier subit des transformations : avec les différentes intégrations de textes urbanistiques et patrimoniaux, certaines définitions subissent quelques

modifications. Il y a par exemple intégration de l'intérêt « *paysager* » et de l'intérêt « *urbanistique* ».

En ce qui concerne le « *petit patrimoine* », des primes sont prévues pour des travaux sur certains biens non classés, dans le but de valoriser le patrimoine de façon beaucoup plus générale. Par exemple, il y a ajout des menuiseries extérieures exceptionnelles, et celui des arbres visibles de l'espace public ou en intérieur d'îlots. L'adoption de l'inventaire du patrimoine immobilier fait également partie du projet gouvernemental. Depuis de nombreuses années, les agents des Monuments et sites dressent l'inventaire patrimonial dont il s'agit de publier le contenu sur internet afin de le rendre légal.

Des changements apparaissent dans la procédure de classement par rapport à la réforme de 2009 : les effets du classement devaient à l'origine s'appliquer dès le début de la procédure, lors de la prise d'acte. Or, bientôt, cette étape de prise d'acte sera supprimée tout en conservant, au travers d'un accusé de réception, la possibilité pour le gouvernement d'imposer des conditions pour le permis. Il faut également noter l'instauration d'une caducité pour les demandes de permis qui font l'objet d'une demande de classement en cours de procédure. Toute personne intéressée peut adresser un rappel au gouvernement pour que ce dernier prenne une décision.

En ce qui concerne les subsides, deux petites modifications concernent la possibilité pour un propriétaire de demander l'expropriation si ce dernier estime qu'il n'a pas les moyens d'entretenir son bien ; et une indemnisation est également instaurée lorsqu'une interdiction de bâtir résulte d'une mesure de classement.

## **Renseignements urbanistiques et informations immobilières**

Les principales modifications concernant les renseignements urbanistiques touchent le contenu de ces derniers. Celui-ci ayant été étendu en 2014, des problèmes concernant la délivrance de ces renseignements sont apparus. Il a donc fallu trouver un équilibre entre renseignement aux acquéreurs et efficacité des délais. Il a été décidé d'alléger le contenu des renseignements à fournir aux titulaires de droits réels. Le contenu restant concerne principalement les informations des plans, la référence au dernier permis pertinent et la date d'éventuels constats d'infractions.

Pour contrebalancer cette diminution du contenu du renseignement urbanistique, il est proposé un système de « *description sommaire* » que le vendeur doit fournir à la commune. C'est l'occasion pour cette dernière de comparer la « situation de fait », présentée par le vendeur, et la « situation de droit » dont elle a connaissance. Le Gouvernement devra encore définir le contenu de cette description sommaire.

En matière de publicité immobilière, une modification est proposée dans le but de mettre fin à toute controverse concernant la publication des renseignements urbanistiques. L'obligation de publication ne touchera plus que les locations de plus de neuf ans.

## **Infractions et sanctions administratives**

La difficulté qui existe actuellement se rapporte au fait que les infractions urbanistiques sont des infractions dites « *continues* », qui se maintiennent tant que les travaux illicites sont maintenus en l'état. Elles se reportent donc sur les différents possesseurs successifs du bien. La volonté du gouvernement est d'alléger la situation au bénéfice des acquéreurs de bonne foi. Dans le futur, ne constituera une infraction que la poursuite des travaux exécutés sans permis ou le fait de ne pas agir pour mettre fin à l'infraction dans un délai raisonnable et proportionné à la situation. Afin que les infractions ne puissent être poursuivies indéfiniment, ces dernières sont prescrites dix années après l'achèvement des travaux exécutés en infraction ; la prescription ne s'appliquant toutefois pas à l'auteur de l'infraction.

En ce qui concerne le permis de régularisation automatique, une procédure de permis automatique en cas de travaux exécutés en infraction, l'article est simplifié pour permettre de faire coïncider le fait et le droit pour toute situation irrégulière créée avant 2000. Les travaux effectués avant 2000 sans permis alors qu'ils en nécessitaient un doivent faire l'objet d'un permis de régularisation. Dans ce cas précis, l'autorité sera obligée de délivrer le permis si les travaux réalisés sont conformes à la réglementation de l'époque ou à la réglementation actuelle.





*Le texte suivant n'est pas stricto sensu la transcription de la présentation d'Olivier Evrard, intervenu le lundi 18 avril 2016, mais l'avis officiel rédigé par l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale dont Olivier Evrard est le conseiller juridique qui a supporté son exposé.*

Le projet a pour objectif louable de simplifier le CoBAT et d'accélérer les procédures en matière d'Urbanisme. Il contient certaines améliorations intéressantes mais se traduit par un nouvel élargissement regrettable des compétences régionales au détriment des communes et dans certains cas par un alourdissement des procédures contraires à l'objectif poursuivi.

### 1. Points qui posent question

#### 1.1. Permis d'urbanisme – Refus tacite

Le projet vise à transformer les délais d'ordre en délais de rigueur. En cas de dépassement des délais, le permis serait réputé refusé. Le demandeur devrait alors introduire un recours en réformation devant le Gouvernement (dans les trente jours de l'expiration du délai).

Cette modification est inutile dans la mesure où actuellement le dépassement d'un délai d'ordre donne la faculté au demandeur de transférer sa demande au fonctionnaire délégué (saisine) ou à ce dernier de s'en saisir d'initiative (auto-saisine).

En outre, des délais stricts limitent les possibilités pour le Collège des Bourgmestre et Échevins de demander des renseignements et études complémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires à l'instruction de la demande de permis.

Le cas échéant une disposition pourrait être créée instituant un refus tacite lorsqu'une lettre de rappel a été adressée par le demandeur à l'autorité délivrante et que celle-ci ne s'est pas prononcée dans les 30 jours dudit rappel. Ce serait une extension de la disposition qui existe déjà aujourd'hui et qui permet, dans une procédure de recours, à un demandeur d'adresser une lettre de rappel au Gouvernement lorsque celui-ci ne s'est pas prononcé dans le délai qui lui est imparti après que le Collège d'Urbanisme a émis son avis.

#### 1.2. Renforcement du personnel de la direction de l'Urbanisme

A propos des délais de rigueur, le Gouvernement affirme son intention de « renforcer le personnel de la direction de l'urbanisme pour leur permettre de tenir ces délais ». Il y a lieu de s'en réjouir.

Malheureusement, rien n'est annoncé pour soutenir les administrations communales, qui elles aussi seront tenues au respect de ces délais et qui verront leur tâche alourdie par l'allongement proposé de 15 à 30 jours des enquêtes publiques ordinaires. Le dépassement des délais entraînera un glissement de compétence vers la Région.

### **1.3. Permis d'urbanisme délivrés par le fonctionnaire délégué – Avis du Collège**

Le projet prévoit que le Collège rende son avis au fonctionnaire délégué dans les 30 jours à dater du moment où il a été saisi par ce dernier et non plus comme actuellement dans les 30 jours de la clôture de l'enquête publique.

Cette modification aurait des conséquences dommageables. Elle obligerait systématiquement le Collège à émettre son avis avant la fin de l'enquête publique (et donc sans s'appuyer sur les résultats de celle-ci) et avant la Commission de Concertation (qui de ce fait serait vidée de son sens). Pour éviter un réel recul démocratique, il est impératif que cette proposition soit abandonnée.

### **1.4. Permis d'urbanisme - extension des compétences du fonctionnaire délégué**

La compétence du fonctionnaire délégué est étendue :

- à tous les projets relatifs à un bien situé sur le territoire de plusieurs communes ;
- à toutes les demandes de permis d'urbanisme relatives à un permis mixte, même si elles ne sont pas soumises à évaluation des incidences.

### **1.5. Dérogations accordées par le fonctionnaire délégué**

Le projet propose de « *supprimer la nécessité que le Collège des Bourgmestre et Échevins formule une proposition relative aux dérogations* » lorsque le fonctionnaire délégué délivre le permis d'urbanisme.

### **1.6. Création du permis de gestion – compétence du Gouvernement**

Le permis de gestion déterminerait une vue d'ensemble cohérente et à long terme (maximum 10 ans) et permettrait d'éviter de devoir introduire des demandes successives de permis d'urbanisme pour des travaux récurrents.

Cette autorisation serait délivrée par le Gouvernement, ce qui entraînerait une nouvelle limitation des compétences du Collège.

### **1.7. Règlements communaux d'urbanisme (RCU)**

Le projet prévoit l'abrogation des règlements communaux d'urbanisme existants (17 règlements généraux sur les bâtisses et un règlement d'urbanisme), à la date de l'entrée en vigueur du nouveau règlement régional d'urbanisme (RRU), en cours de rédaction. Les communes conserveraient néanmoins le pouvoir d'adopter des RCU à objets plus restreints : des RCU zonés et des RCU spécifiques (portant sur une problématique non réglée par le RRU). Le projet limite donc la possibilité pour les communes de compléter les prescriptions du nouveau RRU.

Cette nouvelle atteinte à l'autonomie communale est regrettable dans la mesure où la commune est le pouvoir le plus proche du citoyen et le plus au fait des réalités de terrain en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, la Commune de Schaerbeek a récemment adopté un RCU (en 2010 – ndlr : 8 novembre). Ce travail réglementaire, qui représente un investissement important en termes de ressources et de budget, serait ainsi mis à néant.

### **1.8.Élargissement des objets du Plan régional d'affectation du sol (PRAS)**

L'insertion de la notion de « *gabarit* » dans les objets du PRAS, à la place de celle de « *volume* » modifie profondément sa nature.

Le gabarit, qui relève de la notion physique du bâti, est plus adéquatement défini dans les règlements d'urbanisme, PPAS et dans les permis de lotir (qui tiennent compte à une échelle plus réduite de l'environnement existant).

### **1.9.Permis de lotir – compétence du fonctionnaire délégué**

Les permis de lotir seront limités à la division d'une parcelle accompagnée de la création d'une voie de communication ou du prolongement d'une voie de communication existante. De plus, le permis de lotir vaudra permis d'urbanisme pour les actes et travaux relatifs aux voies de communication.

Cependant, la compétence de délivrer les permis de lotir serait transférée au fonctionnaire délégué, au lieu du Collège des Bourgmestre et Échevins.

### **1.10. Prescription des infractions**

Si l'on peut souscrire à l'assouplissement des conditions de régularisation des situations infractionnelles les plus anciennes et à la prise en considération des acquéreurs de bonne foi (pour les infractions de maintien), il convient cependant de ne pas générer des problèmes d'équité par rapport aux nouvelles demandes de permis. Il convient également de prévoir un délai de prescription suffisamment long au regard de la gravité des infractions commises. Celui-ci pourrait par exemple être de 30 ans ou débiter à la date d'entrée en vigueur de l'Ordonnance Organique de la Planification et de l'Urbanisme du 29/08/1991 (ce qui éviterait aux fonctionnaires traitants les dossiers de régularisation de devoir maîtriser les législations d'avant l'O.O.P.U.).

### **1.11. L'inventaire du patrimoine**

Cette liste est une des trois mesures de protection du patrimoine. Le projet ne prévoit pas l'obligation de solliciter l'avis du Collège avant que le Gouvernement arrête celle-ci. Cette consultation serait pourtant très utile vu la connaissance souvent approfondie que les communes ont du bâti existant sur leur territoire.

## **2. Des exemples de points positifs**

### **2.1. La capacité pour la Commission de concertation de déroger aux prescriptions d'un PPAS**

Le projet prévoit l'adaptation nécessaire des textes pour que la Commission de concertation puisse effectivement accorder les dérogations lorsqu'elle rend un avis unanime en présence d'un représentant de l'administration régionale de l'Urbanisme.

### **2.2. Renseignements urbanistiques**

Le projet prévoit un allègement bienvenu du contenu des renseignements urbanistiques. La surcharge de travail générée par la législation en vigueur depuis août 2014 ralentit en effet les délais de traitement.

De plus, le projet met à charge des vendeurs l'obligation de produire un descriptif sommaire du bien concerné, tel qu'il existe dans les faits. Le but est de permettre à la commune de comparer la « situation de fait » qui lui est ainsi présentée par le propriétaire et la « situation de droit » dont elle a connaissance.

### **2.3. Avis de la Commission royale des Monuments et Sites**

Cet avis « conforme » perdrait son caractère contraignant pour devenir un éclairage sur les dossiers relatifs aux biens classés, dont l'autorité délivrante pourrait s'écarter moyennant due motivation.

### **2.4. Plans particuliers d'affectation du sol (PPAS)**

La simplification des procédures d'élaboration et d'abrogation des PPAS est une bonne chose.

### **2.5. Études d'incidences environnementales**

Il s'agit de la simplification de la procédure d'adoption et du relèvement des seuils pour les espaces de stationnement (de 200 à 400 emplacements). Cette modification a malheureusement un effet très limité vu la création d'un nouveau seuil de 2.500 m<sup>2</sup>.

## Avis de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier

---

**Pierre-Alain Franck**, Administrateur de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UPSI) et Président de la Commission Logement au Conseil Economique et Social de la Région Bruxelloise.

Dans un premier temps, il est utile de présenter rapidement l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UPSI). Il s'agit d'une organisation nationale regroupant des promoteurs et des investisseurs privés actifs sur l'ensemble du territoire belge. Nous défendons les intérêts de ces acteurs tout en les informant et en organisant des événements facilitant les rencontres professionnelles. Les membres de l'organisation représentent une grande partie du marché de l'immobilier en Belgique, tant au niveau du logement qu'au niveau du commerce, du bureau et de la logistique. En tant qu'organisation, nous sommes actifs tant au niveau régional (3 gouvernements et parlements régionaux) ainsi qu'au niveau fédéral. Nos actions trouvent leurs fondements dans les revendications des membres de l'organisation, qu'ils soient promoteurs ou investisseurs, petits ou grands.

Contrairement aux autres métiers de l'immobilier – et c'est une spécificité qui a toute son importance – les promoteurs et investisseurs sont les acteurs qui prennent réellement le risque d'investir dans du foncier (terrain vierge ou bâti), de le transformer et de le revendre. Il ne faut donc pas confondre notre secteur avec celui des entreprises de la construction (qui construisent à la demande), ni avec celui des agences immobilières (qui vendent à la demande). Nous sommes très sensibles à la sécurité juridique des investissements et au déroulement des procédures d'obtention des permis d'urbanisme. La réforme du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) représente ainsi un intérêt majeur pour le secteur.

En observant le marché de l'immobilier bruxellois, nous apercevons que, ces dernières années, la moyenne du nombre des permis délivrés se trouve aux alentours de 3.700 logements par an. Il est nécessaire de mettre ce chiffre en rapport avec l'évolution du nombre de ménages en Région bruxelloise pour se rendre compte que celle-ci est plus ou moins cohérente avec l'évolution du nombre de permis délivrés durant les années concernées. Ceci est tout à fait normal dans la mesure où les ménages s'établissent là où des logements peuvent les héberger. Cependant, il faut prendre en compte d'autres critères démographiques, notamment les flux inter-régionaux : chaque année, entre 11.000 et 13.000 personnes quittent le territoire bruxellois pour les régions environnantes (solde net). Les nouveaux logements correspondent donc au nombre de nouveaux ménages parce que l'émigration vers les autres régions belges est extrêmement importante. Ces émigrants sont autant de ménages qui pourraient rester en Région bruxelloise s'il y avait assez de logements de qualité à proposer à des prix rencontrant leurs possibilités financières. L'explosion de la valeur du foncier (triplément des prix entre 2000 et 2015) atteste par ailleurs du souhait de bon nombre de ménages de vouloir rester en Région bruxelloise.

D'autre part, la vétusté du parc de logements en Région bruxelloise est importante : ce dernier doit être rénové. En prenant en compte le fait que chaque logement doit être rénové soit tous les cent ans, soit tous les cinquante ans, et si nous effectuons un simple calcul du nombre de logements nécessitant une rénovation, nous nous rendons compte que ces derniers se situent entre 5.600 et 11.200. En additionnant les prévisions démographiques avec le nombre de rénovations nécessaires, le nombre de permis délivrés en Région bruxelloise se trouve bien en-dessous de la demande de logements.

Il est intéressant aussi de comprendre quels sont les acteurs derrière les demandes de permis. Pratiquement 70% des logements sont en effet mis sur le marché par des sociétés privées alors que seuls 15% sont proposés par des propriétaires privés (les 15% résiduels sont demandés par le secteur public). Il faut se demander si le CoBAT soutient ou non la production de logements privés en Région bruxelloise ; il est ainsi nécessaire de faire en sorte que le CoBAT ne soit pas un frein pour le développement de logements par le secteur privé en Région bruxelloise, car c'est sur le secteur privé qu'il faudra sans doute compter pour alimenter le stock de logements en Région bruxelloise.

Lorsque nous observons le processus de production de logements en Région bruxelloise, nous remarquons qu'à chaque phase de ce dernier correspondent des délais différents. L'introduction et le délai d'obtention du permis d'urbanisme, cumulés avec la gestion des éventuels recours, prennent un temps considérable pour chaque projet. Les promoteurs et investisseurs doivent composer avec ce délai tout en maintenant une balance financière stable pour leur projet. Selon la présence ou non d'un recours, nous remarquons que le temps pour obtenir un permis varie de 30 à 40% du temps total de la promotion immobilière. L'impact est bien sûr économique, car le foncier doit être financé par le porteur de projet. Il est inutile de préciser qu'au plus longue sera la procédure, au plus grand sera l'impact économique de la procédure, et au plus dur il sera pour les investisseurs de maintenir une balance financière équilibrée sur le long terme.

Il est évident que le processus d'obtention de permis est trop long et juridiquement pas assez sûr et que les impacts financiers sont – en conséquence de cela – bien trop importants. Tout cela a bien entendu une conséquence directe sur le prix du logement en Région bruxelloise. Si les risques financiers sont grands, et qu'en bout de chaîne les habitants ne peuvent pas acheter le logement, devenu trop cher, le risque d'investissement en Région bruxelloise devient énorme. Nous nous trouvons ainsi dans une spirale négative puisque le risque créé par l'incertitude crée un surcoût qui, à son tour, génère un risque commercial ; au final, la conséquence est une sous-offre (pénurie) de logements. L'objectif de l'UPSI est de créer un cadre qui permette de réduire au maximum les délais d'obtention du permis de construire ou du permis d'urbanisme, tout en obtenant des sécurités juridiques qui inciteraient l'investissement en Région bruxelloise.

### **Éléments problématiques au regard du CoBAT actuel**

De nombreux problèmes rencontrés avec le CoBAT actuel se situent au niveau de la planification, de la gestion des permis, des dérogations, des délais, des recours et de la péremption des permis. Ces problèmes que nous allons maintenant détailler, justifient les revendications dont nous allons discuter. Les points abordés ci-après sont non exhaustifs.

La première proposition concerne les possibilités pour le secteur privé d'**initier des PPAS** sur des îlots ou parties d'îlots. Laisser plus de libertés aux entreprises privées de lancer des PPAS – tout en laissant naturellement le soin aux autorités publiques de gérer en totale indépendance le suivi de la procédure – aurait un impact mobilisateur pour les investisseurs immobiliers et leur permettrait d'obtenir plus de sécurité juridique sur leurs investissements immobiliers. Les PPAS seraient de leur côté bien plus concrets et transparents puisqu'ils seraient volontairement amorcés par le secteur privé sur base d'acquisitions réelles. Éventuellement, des compensations pourraient être trouvées au travers de charges d'urbanisme sans minimiser le pouvoir incitant de cette réforme. Le nouveau CoBAT ne semble pas répondre à ce souhait, au préjudice du secteur privé. L'UPSI constate par ailleurs – et avec regret – que les autorités publiques pourraient être amenées à choisir elles-mêmes les types de logement qu'elles veulent voir se développer sur les PPAS ; ceci serait extrêmement contraignant pour les investisseurs privés (par exemple dans le cas d'imposition de logements sociaux qui ne peuvent juridiquement pas être mis sur le marché par des acteurs privés ; le développeur privé se trouverait ainsi bloqué dans son projet).

Un autre problème rencontré par les promoteurs et investisseurs concerne la **gestion des permis**. Notamment les **permis mixtes** ; dans ces cas, le développeur privé est souvent confronté à des délais de procédure différents selon qu'on se situe dans la procédure de permis d'urbanisme ou dans celle de permis d'environnement. Problème : contrairement aux délais des permis d'urbanisme, les délais pour obtenir un permis d'environnement sont de rigueur et ne sont pas les mêmes que les permis d'urbanisme. Ainsi, il se peut que des compléments d'études / d'informations soient demandés dans le cadre des permis d'urbanisme, alors que les délais des permis d'environnement courent. Au final – et cela arrive régulièrement – les délais pour les permis d'environnement sont écoulés alors que les procédures de permis d'urbanisme sont toujours en cours. Ainsi les permis dans leur ensemble doivent être refusés pour raison de dépassement des délais de procédures. La volonté du secteur privé est de pouvoir gérer ces deux permis en même temps, avec les mêmes délais de rigueur. C'est une demande forte du secteur qui n'a pas été entendue, puisque le Gouvernement a admis lui-même dans l'exposé des motifs du Code qu'il ne répondait pas à ce problème (pourtant important) ; seule une boîte aux lettres unique sera mise en place, mais les procédures seront gérées indépendamment.

La gestion des **permis sur plusieurs communes** est également un point problématique, pour l'instant. La Région bruxelloise étant petite et le nombre de communes important, cette problématique touche un grand nombre de permis. Le souhait de l'UPSI était que de tels dossiers puissent être gérés par un fonctionnaire délégué, et non par les deux communes. De ce point de vue, le nouveau CoBAT répond totalement aux attentes du secteur privé et permet au fonctionnaire délégué d'être compétent lorsque le projet se trouve sur différentes communes.

En ce qui concerne le **permis de lotir**, des évolutions positives voient le jour. Les promoteurs sont confrontés dans le cadre du permis de lotir à deux types de problématiques différentes. D'une part, une situation dans laquelle les promoteurs disposent d'une zone qu'ils désirent découper en parcelles et développer dans le temps, et d'autre part, une situation dans laquelle les promoteurs possèdent une zone qu'ils désirent découper en parcelles et développer comme un ensemble immédiatement. Alors que dans le premier cas le permis de lotir est pertinent, le

deuxième cas force le promoteur à obtenir un permis de lotir et ensuite un permis d'urbanisme, et ce pour le même projet sur le même terrain. La perte de temps est conséquente pour les développeurs immobiliers ; l'UPSI souhaite ainsi que pour ce deuxième type de problématique, le permis de lotir vaille comme permis de lotir, ou qu'une solution unique soit trouvée en lieu et place de deux procédures distinctes. Le CoBAT ne répond malheureusement pas à ce souhait. Il faut toutefois signaler qu'un autre problème lié au permis de lotir sera réglé avec le nouveau texte : les promoteurs ne devront bientôt plus faire la demande d'un permis d'urbanisme pour réaliser des voiries alors qu'ils ont déjà en leur possession un permis de lotir ; les permis de lotir sont en effet assez précis au niveau des voiries. C'est une bonne nouvelle.

La gestion des **dérogations** constitue un vrai problème pour les promoteurs et investisseurs immobiliers. A ce sujet, il faut distinguer deux types de situations : d'une part, les projets qui voient le jour dans des zones moins urbanisées et où les projets sont systématiquement en dérogation par rapport au RRU ; et d'autre part, des projets qui font face à des règlements communaux d'urbanisme différents d'une commune à une autre et qui pour une grande partie d'entre eux sont totalement désuets et non appliqués par les communes elles-mêmes. Par rapport au premier type de projets, l'UPSI souhaite qu'un mode de gestion des dérogations plus efficace soit mis en place, ce qui ne sera vraisemblablement pas le cas avec le nouveau CoBAT. Au niveau des règlements communaux d'urbanisme, l'UPSI est plutôt satisfaite car ces règlements communaux d'urbanisme seront abrogés et seront globalement remplacés par le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU). Nous sommes par ailleurs également satisfaits par le nouveau texte qui prévoit la possibilité pour les Collèges des Bourgmestre et Echevins (communes) d'accorder de façon autonome les dérogations en question, quand les règles spéciales d'enquête publique sont respectées et après avis favorable unanime de la Commission de concertation en présence du FD.

S'il y a un consensus, c'est bien au niveau des **délais** bien trop longs pour la délivrance de permis d'urbanisme en Région bruxelloise. Nous nous rendons compte sur le terrain que les problèmes de délais trouvent leurs sources dans le sous-équipement des services d'urbanisme de certaines communes et de la Région, que ce soit en termes de main-d'œuvre (nombre et/ou compétences) ou de matériel. De manière générale, l'UPSI est même tentée de dire qu'il ne faudrait pas toucher au CoBAT actuel si seulement les autorités publiques pouvaient équiper correctement tous leurs services d'urbanisme. Le CoBAT prévoit par ailleurs des délais de rigueur, mais quid si les administrations sont dans l'incapacité humaine et technique de répondre à ces délais de rigueur ? C'est donc bien là que se situe le cœur des solutions de respect des délais selon l'UPSI : donner les moyens suffisants aux différents services d'urbanisme pour accomplir correctement leurs tâches. C'est une priorité absolue pour l'UPSI. Certainement au niveau de la Région bruxelloise, car actuellement des projets sont parfois modifiés afin de pouvoir être gérés par des services communaux plutôt que le régional. Au-delà du nombre de personnes, l'UPSI insiste également sur la gestion du personnel et la capacité pour les autorités publiques de garder leur personnel sur le long terme.

Les procédures liées aux **accusés de réception** et leur application différente d'une commune à l'autre font naître le souhait, de la part des entreprises, de leur uniformisation globale. En ce qui concerne les **documents à fournir** également, il est frustrant de devoir attendre des

mois pour pouvoir obtenir le titre de propriété et il serait donc plus logique d'avoir la possibilité de délivrer ce document en cours de procédure. D'autres aberrations sont présentes au niveau du Cadastre : ce sont les entreprises privées qui doivent fournir les informations alors que les autorités publiques ont un accès plus aisé à ces dernières (ndlr : et au Cadastre lui-même).

Les promoteurs et investisseurs tiennent également à ce que l'imposition de **réunions de projet** voie le jour. Des réunions sont déjà proposées, mais pourquoi ne pas les imposer avec toutes les instances amenées à émettre un avis dans la procédure de permis ? Cette proposition ferait gagner énormément de temps à tous les participants. Savoir quels sont les souhaits de toutes les instances devrait être une norme dans la Région. Le projet ainsi introduit répondrait aux souhaits de toutes les instances. Le nouveau CoBAT ne propose aucune solution en ce sens.

La situation des services **SIAMU** était extrêmement problématique voici un an de cela. Depuis, elle s'est considérablement améliorée. Alors qu'auparavant trois à quatre mois étaient nécessaires pour permettre aux services de sécurité incendie de consulter les documents et d'émettre leurs suggestions, aujourd'hui, ce délai s'est réduit à un mois. Les procédures ont donc évolué de telle manière que l'UPSI n'a plus vraiment de souhait à proposer à ce sujet. Une proposition fut tout de même émise à l'époque qui permettrait aux organismes agréés d'effectuer le travail des pompiers avec la même qualité, les mêmes garanties et les mêmes responsabilités.

La gestion des **études d'incidences** est également un sujet sensible aux yeux des promoteurs. Si nous nous fions à la réforme, les problèmes liés à ces études vont normalement partiellement se régler. Le temps alloué à ces études est en effet bien trop long. Le problème tient au fait que le comité d'accompagnement a énormément de liberté aujourd'hui pour imposer ce qui doit être réalisé lors de l'étude d'incidences. Chaque critère supplémentaire imposé par le gouvernement nécessite du travail, et donc du temps. Lorsque l'étude est remise, rien n'empêche non plus le comité d'accompagnement d'imposer des compléments. Le nombre de bureaux d'étude réalisant ces études d'incidences est également très réduit, ce qui ralentit l'entièreté des démarches. Il est nécessaire aujourd'hui d'augmenter le nombre de bureaux aptes à produire ces études. Le nouveau CoBAT réduit la durée des études d'incidences à six mois, mais que se passe-t-il si ce délai est dépassé ? De ce point de vue-là donc, l'UPSI n'est pas satisfaite.

Un autre point concerne l'absolue nécessité de trouver une solution pour régler le problème des **recours abusifs**. Les recours ne sont peut-être pas nombreux, mais ils coûtent cher et prennent beaucoup de temps. Il y a également de temps en temps une intention de nuire de la part des riverains sans qu'il n'y ait aucune garantie quant à la résolution du recours. L'insécurité juridique est donc ici bien trop grande et il est donc nécessaire de développer une jurisprudence.

Pour finir, nous souhaitons pointer la problématique de la **péremption des permis** d'urbanisme : la durée de validité est trop courte ! Prenons pour exemple le cas des projets de bureaux dont la Région a besoin pour son développement économique. Pour répondre à un

appel d'offres d'un client final qui achètera ou occupera le bâtiment, il faut généralement déjà avoir un permis d'urbanisme en poche. Or, la procédure d'appel d'offres prend un certain temps, certainement dans le cas d'administrations publiques (instances régionales, fédérales ou européennes). Dans ces cas-là, les promoteurs et investisseurs demandent donc un permis à l'avance en espérant que l'appel d'offres permettra au bâtiment de se construire. Il est cependant très compliqué pour les détenteurs de permis de garantir au client final que le permis sera toujours valable après l'issue de l'appel d'offres. Au final, personne n'y gagne : ni l'autorité délivrante, ni le demandeur de permis, ni le client final et encore moins la Région qui aurait pu attirer et créer de l'emploi. Une solution intelligente doit être trouvée au niveau de la durée de validité des permis. Tout le monde y gagnera. Le CoBAT n'apporte cependant aucune solution à cette problématique.

*In fine*, nous pouvons conclure que tout n'est pas négatif avec la réforme proposée du CoBAT et que des choses progressent dans le bon sens. A ce stade, nous ne sommes cependant pas convaincus que la réforme proposée apportera globalement une réelle accélération de la gestion des dossiers ni ne répondra à des problèmes spécifiques du secteur privé. Il y a par ailleurs une véritable nécessité de cohérence avec les autres réformes qui est à rechercher (RRU, PEB, ....). Nous saluons les avancées qui ont été proposées mais nous attendons de voir ce qu'il adviendra lorsque le texte entrera en vigueur. D'autres problèmes, inattendus, verront peut-être le jour.

**Katrin Roggeman**, Notaire associée à Bruxelles,  
membre de la COBRA.

Voici l'avis de la Commission des Affaires Bruxelloises, une commission formée au sein de la Fédération Royale du Notariat belge, concernant la réforme du CoBAT. La COBRA est un organisme qui s'occupe principalement de la législation bruxelloise, en particulier en matière d'urbanisme, de pollution des sols, de logement, de location, etc. Il est intéressant de noter que cette année est la première durant laquelle l'avis de la Commission sur l'avant-projet du CoBAT est demandé par le ministre. Dans cette optique, nous allons à présent développer cet avis et les problématiques apparues dans le nouveau CoBAT.

Le projet de réforme du CoBAT introduit un nouvel article qui permettra l'échange de **données électroniques**. Cet article participe à un objectif de simplification administratif qui est le bienvenu.

En ce qui concerne les plans particuliers d'affectation du sol, PPAS, il est étonnant de noter que le périmètre de **préemption** est prévu, alors que la façon dont il faut exercer ce droit n'est pas développée. Il n'y a pas d'indices sur les délais et la procédure de notification, et cela peut poser de nombreux problèmes pour les notaires.

Le nombre de **règlements d'urbanisme** est réduit considérablement, ce qui est accueilli favorablement par le notariat car il est parfois très compliqué pour les citoyens de savoir quelles sont les règles dont ils doivent tenir compte s'ils veulent poser des actes juridiques par rapport à leur propriété.

Nous nous étonnons par contre de la mesure interdisant à quiconque de modifier la silhouette d'un arbre. Cette mesure est sujette à de nombreuses interprétations et nécessite peut-être une clarification.

En ce qui concerne le **permis de lotir**, qui fut à l'origine de nombreux problèmes pour le notariat, nous nous rendons compte qu'il sera dorénavant nécessaire uniquement à partir du moment où la création ou la prolongation d'une voie de communication est comprise dans un projet. Cela signifie que dans un grand nombre de situations qui nécessitaient au préalable un permis de lotir, ce dernier ne sera plus obligatoire. En ce qui concerne les termes de « *lot bâti* » et « *lot non bâti* », nous regrettons le manque de clarté quant à la nature de ces lots. Dans les commentaires de l'avant-projet, nous nous rendons compte que les possibilités d'interprétations sont extrêmement larges. La définition du lot bâti est la suivante : « *Le lot bâti est celui sur lequel s'élève un bâtiment, toute construction destinée à accueillir hommes, animaux ou choses* ». Cette notion n'est bien entendu pas suffisamment précise.

Dans le commentaire de l'avant-projet, il est également énoncé que le caractère bâti ou non bâti d'un lot s'apprécie au moment de la division du terrain. Par conséquent, un permis de lotir n'est pas requis s'il y a des bâtiments existants destinés à être démolis pour être remplacés par

de nouvelles constructions. Ce n'est donc pas le même régime qui sera appliqué pour l'acquisition d'un terrain vierge. Des précisions sont là aussi nécessaires.

En ce qui concerne les actes juridiques du permis de lotir, nous constatons que l'objectif est d'agrandir le champ d'application de ce dernier. En effet, toutes les cessions sont prévues : il ne doit plus s'agir, comme aujourd'hui, d'une location de plus de neuf ans, d'une vente, etc. La définition étant extrêmement large, nous avons demandé à ce que soit précisé le fait que seules les divisions verticales sont visées, et non les divisions horizontales. Ces dernières ne sont pas explicitement exclues alors que cela devrait être le cas.

Les permis de lotir subissent également une autre modification importante et justifiée : alors qu'auparavant, il était impossible d'obtenir une modification d'un permis de lotir si au moins un quart des lots autorisés dans le permis initial s'y opposaient, il est maintenant nécessaire qu'au moins la moitié des lots s'y opposent.

L'article concernant les demandes et **refus de permis** prévoit que si la commune ne notifie pas son refus, le principe est que le permis est réputé « refusé ». Nous avons demandé à ce que cet article soit modifié pour signifier que si aucune réponse, et non notification, n'est fournie par la commune, le permis est refusé. Car il serait ridicule qu'un retard dans les délais de notification entraîne le refus du permis.

Bientôt, la **déclaration urbanistique** sera supprimée, ce qui constitue une bonne chose, mais il ne faudrait pas oublier de supprimer également toutes les références à cet outil, ce que le législateur tend souvent à oublier.

L'inscription de certains biens à l'**inventaire du patrimoine immobilier** pose également problème ; elle serait effective, d'application dès le jour de la publication au *Moniteur belge*. Pour nous, il est impossible de travailler comme cela, nous ne pouvons pas vérifier le Moniteur belge pour tous les actes de vente et en informer l'acquéreur. Nous avons donc demandé de ne pas prévoir comme date d'entrée la date de publication.

Le principal problème des notaires avec le nouveau texte de CoBAT concerne les **renseignements urbanistiques**. Depuis la modification du contenu des renseignements, énormément de complications ont vu le jour, en particulier avec la ville de Bruxelles. Certains problèmes ont été réglés, mais le délai de trente jours est encore bien trop élevé.

En ce qui concerne le contenu des renseignements urbanistiques, il serait intéressant de prévoir la date et l'intitulé des permis existants, le nombre d'unités de logement, ainsi que la date et l'objet des éventuels constats d'infraction. Le nombre d'unités de logement permettrait de faciliter la tâche de rédaction du descriptif sommaire lors de nouvelles demandes.

Dans l'avant-projet, il est intéressant de remarquer qu'il est prévu que l'acquéreur pourra toujours demander la résolution de son contrat de vente s'il n'a pas reçu les renseignements urbanistiques avant l'acte authentique, sans toutefois qu'aucune limite de temps ne soit réellement prévue. Nous insistons donc pour qu'une limite soit posée afin d'éviter de permettre des fraudes et abus. Il est nécessaire de prévoir que la nullité soit déclarée impossible une fois

l'acquéreur en possession de son acte. Ainsi il sera impossible de résoudre le contrat une fois l'acte de vente posé.

Mettre à disposition les renseignements urbanistiques dès la mise en vente serait également une avancée majeure dans le monde de l'immobilier. Cela résoudrait énormément de problèmes pour l'acquéreur mais aussi pour le notaire. C'est une mentalité que chacun se doit d'apprendre, et qui est déjà en vigueur dans d'autres pays d'Europe, mais également en Flandre.



## Les enjeux patrimoniaux du projet de réforme du CoBAT (1)

---

Quentin de Radiguès, Avocat.

Ma contribution porte sur certains aspects du volet patrimoine du projet de réforme du CoBAT<sup>(1)</sup>. Cette réforme était annoncée depuis le début de la législature.

Ainsi l'accord de majorité, sous le titre « *Une politique urbanistique régionale simplifiée et de qualité* », aborde, dans le chapitre intitulé « *Valoriser le patrimoine* », une série de mesures comme l'étude de la mise en place d'un agrément des auteurs de projet travaillant sur le patrimoine protégé<sup>(2)</sup>, la finalisation de l'inventaire légal<sup>(3)</sup>, l'élaboration de règlements zonés à prescriptions patrimoniales ou encore la révision de l'arrêté déterminant les taux de subvention pour les travaux d'entretien et de restauration sur les biens classés.

C'est dans un tout autre chapitre de ce même accord de majorité, consacré à la refonte de la politique de rénovation urbaine, qu'il est mentionné que « *Le Gouvernement cherchera également un nouvel équilibre entre protection du patrimoine et nécessité d'accélérer la rénovation en profondeur de certains quartiers et de certaines parties du bâti. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement compte revoir la question de l'avis conforme de la CRMS au regard des autres enjeux des développements urbains et en tout état de cause supprimer son aspect contraignant en cas d'avis majoritaire positif en commission de concertation* ».

A défaut de plus amples développements de l'accord de majorité, il est difficile de comprendre la logique de la suppression de l'avis conforme de la CRMS en cas d'avis majoritaire favorable de la commission de concertation.

Quoi qu'il en soit, cette idée fut semble-t-il abandonnée.

Le Gouvernement s'oriente vers une position encore plus radicale, en supprimant dans tous les cas l'avis conforme de la CRMS. Il s'exprime comme suit (p. 127) :

« *3° En matière de patrimoine immobilier, la modification de la procédure de l'avis conforme de la Commission Royale des Monuments et des Sites (CRMS) se justifie en conséquence du rôle accru confié au fonctionnaire délégué patrimonial et à la Direction des Monuments et Sites de BDU à laquelle celui-ci appartient.*

---

<sup>1</sup> Elle se base sur « *l'avant-projet d'ordonnance modifiant le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire – Articles et commentaires* » dans sa version datée du 12 octobre 2015. Soulignons à cet égard que le texte de l'avant-projet a sans doute évolué et que certains commentaires/réflexions ou critiques ne sont peut-être plus d'actualité.

<sup>2</sup> Nous verrons qu'une autre voie sera privilégiée.

<sup>3</sup> Actuellement, nous sommes toujours sous le régime transitoire de l'article 333 du COBAT où sont considérés comme inscrits d'office à l'inventaire tous les monuments ou ensembles qui ont fait l'objet d'une autorisation de bâtir antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1932.

*L'intervention de la CRMS est bien entendu maintenue, mais son avis redeviendra un avis ordinaire, dont le fonctionnaire délégué patrimonial ne pourra, le cas échéant, se départir que moyennant motivation expresse, conformément aux exigences des principes généraux de droit administratif ».*

Mon intervention portera principalement sur la suppression de l'avis conforme de la CRMS<sup>(1)</sup>.

Afin de bien comprendre les enjeux, il n'est pas inutile de rappeler le régime actuel.

## **Le régime actuel de l'avis conforme**

La Commission Royale des Monuments et des Sites (CRMS) se compose de 18 membres nommés par le Gouvernement.

Comme le souligne l'article 11 du CoBAT, les membres de la CRMS ont une compétence notoire en matière de conservation du patrimoine immobilier.

Des disciplines en nombre et variété sont représentées et l'actuelle réforme propose, à juste titre, d'y ajouter certaines compétences comme la performance énergétique et le climat intérieur des bâtiments.

La CRMS est chargée de donner les avis requis par le CoBAT et elle peut formuler des recommandations. Soulignons que tous ses avis ne sont pas conformes.

Ainsi, et pour ne citer que quelques exemples fréquents, l'avis rendu dans le cadre d'une procédure de classement (article 222 § 4 du CoBAT) ou d'inscription sur la liste de sauvegarde (article 210 § 2 du CoBAT), n'est pas contraignant.

Il en est de même lorsqu'un bien, objet d'une demande de permis d'urbanisme, est situé dans un périmètre de protection (article 237 § 1 du CoBAT) <sup>(2)</sup> ou encore si le bien est inscrit à l'inventaire, et pour autant que la commission de concertation sollicite un tel avis (article 207 § 1 du CoBAT).

L'avis de la CRMS n'est conforme que dans une hypothèse bien précise.

Il s'agit de l'article 177 § 2 du CoBAT qui s'énonce comme suit :

*« §2. Lorsque la demande porte sur des actes et travaux relatifs à un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement, elle est, en ce qui concerne les interventions portant sur ce bien, soumise à l'avis préalable de la Commission Royale des*

---

<sup>1</sup> La réforme porte également sur d'autres aspects, certains fort positifs. Je songe à l'élargissement de la définition du patrimoine immobilier afin d'y intégrer la Convention européenne du paysage adoptée le 20 octobre 2000, à la modification des phases d'examen d'une demande de classement, ou encore à la mise en place, dans une hypothèse bien précise, d'un mécanisme d'indemnisation des moins-values.

<sup>2</sup> Il s'agit de tous les actes et travaux de nature à modifier les perspectives sur le bien relevant du patrimoine immobilier ou à partir de celui-ci.

*Monuments et des Sites dans les quinze jours de l'accusé de réception de la demande de permis.*

*La Commission Royale des Monuments et des Sites émet son avis dans les trente jours de la notification par le fonctionnaire délégué de la demande.*

*Si ce délai n'est pas respecté, l'avis est réputé favorable, à moins que la Commission Royale des Monuments et des Sites ait décidé, dans ce délai, de faire mener une étude complémentaire, auquel cas, elle dispose d'un délai supplémentaire de soixante jours pour remettre son avis.*

*Si ce délai n'est pas respecté, l'avis est réputé favorable.*

*Le fonctionnaire délégué ne peut délivrer le permis en ce qui concerne les interventions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> que sur avis conforme de la Commission Royale des Monuments et des Sites.*

*Lorsque l'avis conforme de la Commission Royale des Monuments et des Sites est assorti de conditions, celles-ci sont énumérées de façon claire et précise dans le dispositif de cet avis ».*

Sauf si le bien est classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde dans sa totalité, le fonctionnaire délégué va opérer une distinction entre ce qui est classé – et là l'avis de la CRMS est contraignant – et ce qui ne l'est pas, et sur ce point, et moyennant due motivation, il peut donc s'écarter de l'avis de la CRMS <sup>(1)</sup>.

Ainsi, dans l'hypothèse d'un avis défavorable de la CRMS portant sur les parties protégées, le fonctionnaire délégué n'a d'autre choix que de refuser le permis d'urbanisme sollicité. Si le demandeur souhaite contester la décision (que ce soit parce que le permis a été refusé ou que les conditions assortissant le permis lui paraissent trop contraignantes), le CoBAT lui permet d'introduire un recours en réformation devant le Gouvernement et celui-ci n'est plus tenu par cet avis conforme et peut donc s'en écarter moyennant due motivation.

L'ensemble de ce mécanisme, qui a d'ailleurs fortement évolué, est à mon sens assez équilibré.

Ainsi, le législateur bruxellois a donné à la CRMS un rôle central en matière de protection du patrimoine immobilier.

L'article 11 du CoBAT précise à cet égard que « *Dans l'exercice des compétences d'avis et de recommandations que lui attribuent les alinéas précédents, la CRMS assure la conservation des biens relevant du patrimoine immobilier, inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés* ».

Des arrêts du Conseil d'État ont souligné ce rôle primordial d'expertise de la CRMS.

---

<sup>1</sup> Il est en effet fréquent, même si on peut le regretter, qu'un arrêté ne classe que la façade et la toiture, voire certains éléments intérieurs déterminants, et non la totalité du bien.

La CRMS, en raison notamment de sa composition (18 membres bénéficiant d'une compétence notoire en matière de conservation du patrimoine immobilier) peut être qualifiée de « *gardienne des traités* ».

Son avis n'est contraignant que sur le patrimoine considéré comme exceptionnel (classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde) et ne représente pas la majorité des avis rendus<sup>(1)</sup>.

Si, à l'origine, l'exécutif était tenu par cet avis conforme<sup>(2)</sup>, tel n'est plus le cas aujourd'hui puisque le Gouvernement, saisi d'un recours, peut s'écarter de l'avis de la CRMS (article 188 du CoBAT).

Il dispose donc du pouvoir du dernier mot.

### **Mesures compensatoires**

Le Gouvernement souhaite supprimer cet avis conforme et cite 4 mesures « compensatoires » de nature à garantir, à son estime, un niveau de protection au moins équivalent.

Le Gouvernement précise à cet égard que :

*« L'ensemble des mesures précitées est ainsi de nature à garantir une protection du patrimoine immobilier d'un niveau au moins équivalent à celui existant à l'heure actuelle. »*

*La légère redistribution des rôles qui découle de la disposition commentée ne présente dès lors pas de difficulté sur le plan juridique, notamment au regard du principe du 'standstill' ».*

Le principe du « *standstill* », évoqué par le Gouvernement, mérite quelques brefs développements.

L'article 23, 4<sup>o</sup> de la Constitution, consacrant le droit à la protection d'un environnement sain, implique une obligation de « *standstill* »<sup>3</sup> qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Pour retenir une violation de la règle de « *standstill* », il faut donc démontrer une diminution du niveau de protection offert par la législation applicable, le caractère sensible de cette régression et enfin que les justifications avancées ne se fondent pas sur des motifs tenant à l'intérêt général (CE, arrêt n° 229 du 7 novembre 2014, n° 225.473 du 13 novembre 2013, n° 225.247 du 24 octobre 2013, ...).

Dans le commentaire des articles de l'avant-projet d'ordonnance, le Gouvernement ne fait pas état d'éventuels motifs d'intérêt général qui justifieraient un recul du niveau de protection.

---

<sup>1</sup> Le rapport d'activités 2015 de la CRMS fait état de 74 avis conformes et de 309 avis sur des demandes de travaux ou biens non protégés.

<sup>2</sup> Article 12 § 3 de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier.

<sup>3</sup> *Ndlr* : littéralement, arrêt, suspension, rester sans bouger. Repris du *brusselish* du droit des marchés publics.

Le Gouvernement considère que les nouvelles mesures mises en place ne constituent pas un recul, bien au contraire.

J'aborderai donc les 4 mesures « compensatoires » proposées par le Gouvernement pour apprécier si un niveau de protection au moins équivalent est mis en place.

#### Première mesure invoquée.

*« Dans la situation actuelle, l'avis conforme de la CRMS n'est prévu qu'au stade de la 'première instance', lors de l'examen de la demande par le fonctionnaire délégué.*

*En cas de recours au Gouvernement, l'avis de la CRMS n'est pas liant pour celui-ci ; des recours ont ainsi été introduits, sous l'empire du droit actuel, à la seule fin de contester l'avis conforme émis par la CRMS, source de retard dans le traitement des demandes et, dans le cas où le recours a été accueilli par le Gouvernement, avec des conséquences pouvant se révéler inutilement dommageables pour le bien protégé lui-même ».*

Cette première mesure met certes en place un mécanisme qui peut s'avérer plus rapide (la possibilité pour le fonctionnaire délégué de s'écarter de l'avis de la CRMS sans un « passage obligé » par le Gouvernement) mais ne constitue pas une protection particulière.

À cet égard, le retard de traitement évoqué ne devrait pas générer de dommage particulier pour le bien classé puisque le délai imparti au Gouvernement pour traiter le recours n'est que de 90 jours à compter de l'envoi du recours<sup>(1)</sup>.

Cette première mesure invoquée est donc davantage un descriptif ou un motif du mécanisme proposé qu'une compensation de la suppression de l'avis conforme de la CRMS.

#### Deuxième mesure invoquée.

*« Les objectifs de protection du patrimoine immobilier sont rencontrés par le développement de nouvelles dispositions y relatives dans le cadre de l'adoption d'un PPAS ou d'un règlement d'urbanisme, en application du présent projet d'ordonnance ».*

Cette seconde mesure compensatoire suscite plusieurs réflexions.

Soulignons tout d'abord que le mécanisme proposé n'est pas vraiment nouveau puisque l'article 41 du CoBAT énumère déjà le contenu d'un PPAS comprenant les prescriptions relatives à l'esthétique des constructions et de leurs abords.

Une telle formulation, assez large, a déjà permis d'intégrer dans des PPAS des dispositions particulières relatives à la protection du patrimoine<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon l'actuel article 171 du COBAT, le Collège d'urbanisme remet son avis au Gouvernement dans les 60 jours de l'envoi du recours et l'article 172 du COBAT stipule que le Gouvernement notifie sa décision aux parties dans les 30 jours de l'envoi de l'avis du Collège d'urbanisme.

<sup>2</sup> Voyez également la formulation – assez large – de l'article 88 du CoBAT relatif au contenu des règlements régionaux d'urbanisme.

Relevons ensuite que l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ne sera vraisemblablement pas couvert par des PPAS ou des règlements zonés et il faudra un temps certain avant qu'une telle mesure de protection, sans doute accentuée dans le cadre de l'élaboration de futurs PPAS ou règlements zonés, sorte ses effets.

Le nouvel article 41 du CoBAT opère une distinction entre les éléments obligatoires d'un PPAS (situation existante de fait et de droit, affectation) et facultatifs (implantation et gabarits, esthétique des constructions et de leurs abords, en ce compris leurs qualités paysagères et leur aspect patrimonial,...).

Il n'y a donc aucune obligation, pour l'auteur d'un PPAS, d'intégrer de telles mesures.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que l'article 155 § 2 du CoBAT permet au fonctionnaire délégué de déroger aux prescriptions d'un PPAS et notamment celles liées à l'esthétique des constructions.

L'affirmation selon laquelle les objectifs de protection du patrimoine immobilier seraient rencontrés par le développement de nouvelles dispositions y relatives dans le cadre de l'adoption d'un PPAS ou d'un règlement d'urbanisme doit dès lors être fortement nuancée.

#### Troisième mesure invoquée.

*« La procédure nouvelle proposée prévoit, en outre, l'intervention accrue de la Direction des Monuments et Sites (DMS), administration spécialisée, et du fonctionnaire délégué 'patrimonial', et est bien évidemment soumise aux exigences de motivation adéquate imposées par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qui, interprétée à la lumière de l'abondante jurisprudence du Conseil d'Etat qui y est consacrée, qui imposent, lorsqu'une décision relative à une demande de permis entend se départir de l'avis de la CRMS, que celle-ci détaille spécialement les motifs justifiant que l'autorité délivrante s'écarte de cet avis.*

*Ces cumuls d'intervention renforcent les éléments mis à disposition du fonctionnaire compétent pour adopter une décision en la matière en parfaite connaissance de cause ».*

Il n'entre pas dans mon propos de dénier la grande expertise de la DMS, ni l'importance de l'obligation de motivation formelle, qui constituent en soi une réelle mesure de protection.

La création d'un fonctionnaire délégué « patrimonial » constitue une avancée positive également.

Je constate néanmoins qu'un fonctionnaire délégué, tout compétent qu'il soit, n'a ni la même indépendance, ni la même expertise qu'un Collège pluridisciplinaire dont chacun des 18 membres bénéficie d'une compétence notoire dans son domaine (voyez la formulation de l'article 11 du CoBAT).

Le niveau de protection n'est dès lors pas comparable.

#### Quatrième mesure invoquée.

« La modification de l'article 11 du CoBAT, qui fait également partie du présent projet d'ordonnance modificative, baisse l'exigence de quorum de deux tiers à la moitié des membres de la CRMS, facilitant de la sorte l'émission d'un avis par la Commission ».

Cette majorité des 2/3 n'était requise qu'en cas d'avis conforme.

Assez logiquement, si l'on supprime le caractère conforme de l'avis, on supprime également l'exigence d'une telle majorité.

Il ne s'agit pas pour autant d'une mesure censée accroître le niveau de protection du patrimoine.

Retenons encore que cette absence de quorum n'était pas un obstacle au bon déroulement de la procédure.

L'article 11 § 2 précise à cet égard que « Tant que ce quorum de présence n'est pas atteint, de nouvelles réunions peuvent être convoquées avec le même ordre du jour.

*En ce cas, le délai endéans lequel l'avis conforme doit être émis est prorogé de quinze jours.*

*À défaut de réunir le quorum de présence dans ce délai prorogé, l'avis est réputé favorable. »*

#### Dernière mesure invoquée.

Le Gouvernement suggère enfin que la demande de permis portant sur un bien protégé soit introduite par un architecte faisant preuve d'une expérience suffisante en matière de conservation du patrimoine, cette condition étant remplie dans le chef d'un architecte responsable ou associé sur au moins trois projets ayant donné lieu à l'octroi d'un permis d'urbanisme sur un bien classé (article 176/1 nouveau).

Une telle mesure pourrait être de nature à améliorer le contenu de la demande de permis d'urbanisme portant sur un bien protégé, qui doit répondre à des exigences dont certains demandeurs ne sont pas suffisamment conscients. Il s'agit souvent, dans la pratique, d'une source de retard important.

Il ne s'agit pas pour autant d'un gage d'une meilleure protection du patrimoine, l'architecte restant soumis aux demandes du maître de l'ouvrage.

\* \*  
\*

Au terme de cette brève analyse, il apparaît difficile de soutenir que « l'ensemble des mesures précitées est ainsi de nature à garantir une protection du patrimoine immobilier d'un niveau au moins équivalent à celui existant à l'heure actuelle. La légère redistribution des rôles qui

*découle de la disposition commentée ne présente dès lors pas de difficulté sur le plan juridique notamment au regard du principe du 'standstill' ».*

Au contraire, qu'elles soient prises individuellement, ou même cumulées, les différentes mesures envisagées par le Gouvernement, ne permettent pas, à mon sens, de compenser le niveau de protection élevé, garanti par l'avis conforme de CRMS, lorsqu'il s'agit d'interventions sur des biens protégés.

## Les enjeux patrimoniaux du projet de réforme du CoBAT (2) : le point de vue de Pétitions-Patrimoine

---

Raphaël Rastelli, Pétitions-Patrimoine

La réforme du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) risque d'influencer le travail d'associations comme Pétitions-Patrimoine qui veillent à la protection du patrimoine belge. En effet, alors qu'auparavant les demandes de permis concernant un bâtiment classé ne justifiaient pas l'action de notre association, il faudra, avec la réforme, que nous soyons attentifs à ces demandes de permis, qui pourraient recevoir l'aval de certaines autorités. Le gros problème du nouveau CoBAT est la suppression de l'avis conforme de la Commission Royale des Monuments et des Sites (CRMS), suppression qui rompt avec les anciennes législations.

Il existe dans la plupart des pays d'Europe des listes qui font en sorte que certains bâtiments disposent d'une protection au travers d'organisations particulières, en Belgique la CRMS. Cette protection n'a pas de date de péremption, étant donné le but même de la démarche qui est de pérenniser le monument. Des modifications peuvent être effectuées, tant qu'elles ne portent pas atteinte à l'intégrité du bâtiment. Dans tous les pays d'Europe, les instances de protection présentent deux caractéristiques : elles sont composées de techniciens et sont indépendantes par rapport au pouvoir en place.

Cette autonomie est aujourd'hui mise en cause via la suppression de l'avis conforme de la CRMS. Les mesures compensatoires sont illusoire et la mise en place du «*fonctionnaire délégué patrimoine*» ne rétablit pas l'équilibre. En effet, malgré toute son expertise, ce dernier reste un fonctionnaire et est donc soumis à l'injonction du ministre en place. Nous avons donc ici une perte d'indépendance manifeste par rapport au pouvoir en place.

Cette réforme s'inscrit dans une démarche plus globale ayant pour but d'écartier les obstacles à l'activité immobilière. Lorsque la Région s'est créée, au début des années 1990, il y eut des avancées significatives comme la pétition pour classement, sorte d'avancée démocratique, qui s'inscrivait dans une époque où la Région était dans une dynamique d'alliance avec ses habitants. Mais peu à peu, le Gouvernement bruxellois s'est éloigné de ses habitants et de leurs associations.

De nos jours, le but de la politique bruxelloise est de favoriser l'investissement, principalement pour des raisons budgétaires. Parallèlement, les législations ont donc évolué : la pétition de classement a été réduite à une coquille vide en 2009 et l'avis conforme est aujourd'hui proposé à suppression. Nous avons l'impression que la législation tend à marginaliser ce qui est devenu le contre-pouvoir.

Il est également dommage de remarquer que cette réforme révèle des occasions manquées de produire quelque chose de positif. Il est souvent dit que Bruxelles dispose d'une législation concernant le patrimoine qui protège totalement ou pas du tout. Nous avons le choix entre des

mesures fortes ou des avis qui peuvent être ignorés. Il existe les Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS) et les règlements d'urbanisme zonés qui sont des mesures intermédiaires, mais elles sont bien souvent peu ou mal utilisées.

Nous manquons donc de mesures de protection intermédiaires, notamment par zone. Il est fort dommage que le CoBAT n'introduise pas ces mesures. Nous pouvons avoir l'impression que la possibilité donnée-confirmée au PPAS d'inscrire des mesures relatives au patrimoine dans ses prescriptions agit en tant que mesure intermédiaire. Or, cette possibilité existait déjà : les prescriptions se sont avérées assez lourdes à intégrer dans un PPAS. La mesure concernant les règlements zonés relève malheureusement de l'initiative des communes, souvent mal outillées pour ce genre de plans. Dans les faits, il y a d'ailleurs très peu de règlements d'urbanisme zoné à caractère patrimonial.

Nous n'avancons donc pas, selon nous, dans la défense du patrimoine. Très peu d'initiatives sont prises en termes de planification et l'avis de la CRMS est à présent supprimé.

## Évaluation des incidences : vers la conformité avec les directives européennes et avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle ? Malheureusement, non.

---

Marie-Anne Swartenbroekx, Magistrat honoraire,  
administratrice d'Inter-Environnement Bruxelles.

En introduction, disons d'emblée que le texte actuel du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) ne respecte pas de manière fidèle le texte des directives européennes concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement. Alors qu'une amélioration aurait pu être réalisée dans ce domaine à l'occasion de la rédaction du nouveau texte, nous devons constater qu'il n'en est rien.

Lorsque nous parlons ici de droit européen, nous faisons référence à deux directives :

- la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/UE qui doit être transposée par les États avant le 16 mai 2017,
- la directive 2001/42/UE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui ne se trouve pas explicitement visée par le CoBAT malgré le fait qu'elle doive normalement s'appliquer à tous les instruments de planification figurant dans ce dernier.

Nous parlerons dans le reste du texte de la directive « projet » et de la directive « plans et programmes ».

### La directive « projets »

Pour débattre de la compatibilité du droit bruxellois avec les directives sur l'évaluation des incidences environnementales, il faut en connaître l'essentiel du contenu.

L'article 2 §1 de la directive « projets » détermine les obligations des États membres de l'Union européenne : « *Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, **avant l'octroi de l'autorisation**, les projets **susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leur dimension ou de leur localisation**, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4* ». Il n'est donc pas question d'utiliser uniquement le critère de dimension ou de nature, tous les critères doivent être pris en compte. Or, le CoBAT ne prend pas en compte l'entièreté des critères décrits ici.

### Exigence de qualité

L'article 3, §1, quant à lui, prévoit que « *l'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue **de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier** et conformément aux articles 4 à 12 les incidences directes et indirectes sur les facteurs suivants : la population et la santé humaine, la biodiversité, les*

***terres, le sol, l'eau, l'air et le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, le paysage et l'interaction entre tous ces critères*** ».

Cet article 3 traduit une exigence de qualité, appropriée à chaque cas particulier. Il constitue une disposition fondamentale.

Il ne suffit pas de collecter des données mais il faut les examiner au fond et, le cas échéant, les compléter. L'autorité environnementale compétente doit se livrer à un travail aussi bien d'investigation que d'analyse afin de parvenir à une appréciation aussi complète que possible des effets directs et indirects du projet concerné sur les facteurs énumérés à l'article 3 et sur leur interaction (CJUE, Comm. c. Irlande, C-50/09, 3 mars 2011).

Cet article traduit une exigence de qualité à adapter selon chaque cas particulier. Le CoBAT ne répond pas toujours à ces exigences de qualité.

La directive « projets » contient également un quatrième article qui stipule au premier paragraphe que « *les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10* ». Au paragraphe 2, l'article 4 précise que « *pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les États membres procèdent à cette détermination (a) sur la base d'un examen cas par cas, ou (b) sur la base de seuils ou critères fixés par l'État membre. Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures* ».

L'article 4, § 3 précise : « *Pour l'examen cas par cas ou pour la fixation de seuils ou critères en application du § 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III* ».

Les critères de l'annexe III déterminent si une évaluation plus approfondie du projet doit être effectuée. Il s'agit :

1. des caractéristiques du projet, ce qui inclut notamment, (a) la dimension du projet, (b) le cumul avec d'autres projets, (c) l'utilisation des ressources naturelles, (d) la production de déchets, (e) la pollution et les nuisances, (f) le risque d'accidents<sup>1</sup>;
2. de la localisation des projets et de la sensibilité environnementale des zones géographiques, en ce compris « *les zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation européenne sont déjà dépassées, les zones à forte densité de population, les paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique* »;
3. des caractéristiques de l'impact potentiel selon les critères énumérés aux points 1 et 2, notamment par rapport à : l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée), l'ampleur et la complexité de l'impact, la probabilité de l'impact ainsi que la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact.

C'est pourquoi, l'article 5 de la directive définit le contenu obligatoire minimum des informations à fournir par le maître d'ouvrage : « *Les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet,*

---

<sup>1</sup> Liste telle que complétée par la directive 2014/52/UE

- a) une description des **mesures envisagées pour éviter et réduire** des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier,
- b) les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement,
- c) une esquisse des **principales solutions de substitution** qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, une indication des principales raisons de ce choix, eu égard aux incidences sur l'environnement,
- d) un résumé non technique des informations visées précédemment,
- e) ainsi que toute information supplémentaire précisée à l'annexe IV, en fonction des caractéristiques spécifiques d'un projet ou d'un type de projets particulier et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire » (f - ajouté par la directive).

L'article 5, § 3, nouveau (tel que modifié par la directive 2014/52) insiste sur les responsabilités du maître d'ouvrage et de l'autorité compétente de veiller à l'exhaustivité et à la qualité du rapport d'évaluation des incidences en faisant appel à des experts compétents.

### **La directive « plans et programmes »**

La directive « plans et programmes » est de son côté conforme aux mêmes exigences. Il faut toutefois préciser la notion même de « plans et programmes ». Il s'agit de tous les plans et programmes dont l'adoption et l'abrogation sont encadrées par des dispositions législatives réglementaires nationales (CJUE, C-567/10 du 22.03.2012). L'abrogation d'un PPAS doit donc également faire l'objet d'une étude d'incidence (même arrêt).

Par ailleurs, compte tenu de la finalité de la directive 2001/42 – qui consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement – les dispositions qui délimitent son champ d'application doivent être interprétées d'une manière large. La notion de cadre, que représente un plan ou un programme à l'égard de ses mesures d'exécution, n'exige aucune règle exhaustive. Le fait que la programmation ne soit pas parfaite ne l'exonère pas des obligations d'évaluation des incidences<sup>1</sup>. Il n'est pas question de contourner ces obligations.

La directive s'applique donc à tous les plans visés par le CoBAT, y compris les PPAS et les Schémas directeurs ou le futur PRAD (Plan d'Aménagement Directeur). C'est également le cas, à notre avis, des plans de circulation. Nous remarquons que les évaluations d'incidences sont, dans le prochain texte du CoBAT, allégées, ou que le Gouvernement peut dispenser certains plans d'un rapport d'incidences après avis de l'IBGE et de la Commission Régionale de Développement<sup>2</sup> (voir art. 13 et suivants de l'avant-projet). Or, le seul allègement de bon sens prévu par la directive 2014/52 est celui qui permet de reprendre les évaluations d'incidences effectuées dans des études antérieures (ou à un autre niveau planologique) sur les mêmes éléments. Il est douteux que ces dispositions soient conformes aux directives européennes relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

<sup>1</sup> Synthèse de plusieurs arrêts de la Cour de Justice de l'UE : CJUE, aff. C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles e.a., du 22 mars 2012, point 37; aff. C-473/14, Dimos Kropias Attikis, du 10 septembre 2015, point 50; conclusions de Mme l'Avocat général J. Kokott présentées le 14 juillet 2016 dans l'affaire C-290/15, points 33, 54, 55 et point 71;

<sup>2</sup> CRD où, selon les intentions déclarées du gouvernement, les associations de protection de l'environnement ou actives en matière d'urbanisme ne seront plus représentées.

## **L'évaluation des incidences : instrument-clé du processus de décision**

L'évaluation des incidences représente un instrument-clé du processus de décision. Pour le maître d'ouvrage, il s'agit d'un instrument de conception, qui se doit d'être utilisé le plus tôt possible. Pour la population, l'évaluation des incidences est un instrument d'information sur les conséquences des équipements qui affectent le cadre de vie et un instrument de participation du public. Pour l'administration, il s'agit d'un outil décisionnel qui lui permet de s'assurer que le projet est conforme à la protection de l'environnement. Il revient à l'autorité de vérifier la qualité des évaluations fournies, de les analyser, de les compléter et, le cas échéant de rejeter certains projets ou d'en rejeter certains aspects (Benoît JADOT).

L'enquête publique intervient également dans ce processus. Elle est davantage qu'une simple consultation du public. Elle est une composante de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Elle est une garantie de la complétude, de l'exhaustivité et de la fiabilité des informations fournies en vue de l'évaluation (considérant 5 de la directive). Il s'agit d'une exigence qualitative du processus d'évaluation même. Les États doivent donc organiser la participation **effective** du public à la prise de décision (considérant 16).

## **Le droit bruxellois : « étude d'incidences » et « rapport d'incidences »**

Le CoBAT (article 127 actue, art. 175/1 en projet) crée une double liste selon l'importance des projets, certains entraînant l'obligation d'une « étude d'incidences » et d'autres celle d'un « rapport d'incidences ».

- L'étude d'incidences est actuellement régie par les articles 128 à 141 du CoBAT et par son annexe A. Ils deviendraient les art. 175/2 à 175/14; il s'agit d'installations industrielles, d'autoroutes, d'élimination de déchets, d'élevage intensif, de stockage de produits pétroliers ou chimiques, etc.
- Le rapport d'incidences est régi par les articles 142 à 147 du CoBAT et par son annexe B. Il trouverait désormais son siège dans les art. 175/15 à 175/19.

L'annexe A du CoBAT est équivalente à l'annexe I de la directive européenne 2011/92. L'annexe B reprend quelques classes de projet de l'annexe II de la directive. Pour d'autres, l'annexe B détermine, parmi les projets énumérés à l'annexe II de la directive, ceux qui sont soumis à un rapport d'incidences, et ce en fonction d'un critère de dimension seulement. Les États ont certes une certaine liberté d'action (voir art. 4, § 2 de la directive), mais, conformément à l'article 4, § 3 de la directive, ils doivent prévoir une évaluation complète et de qualité des incidences en fonction de l'ensemble des critères de sélection de l'annexe III de la directive. Sur la base du seul critère de dimension, des projets qui nécessitent une évaluation des incidences en fonction d'autres critères (par exemple, le cumul avec d'autres projets, la production de déchets ou la pollution de l'air) pourraient, à tort, y échapper.

## **Différences de garanties procédurales**

L'étude d'incidences comporte plus de garanties : elle comporte un cahier des charges préalable (soumis jusqu'à présent à enquête publique), elle est encadrée par un comité d'accompagnement, le chargé d'études doit être un bureau agréé pour les évaluations

d'incidences en matière d'environnement. Au contraire, le rapport d'incidences peut être rédigé par le bureau d'études auteur du projet lui-même ou par un bureau choisi par le maître d'ouvrage et qui ne doit pas être spécialement agréé.

### **Condamnations par la Cour de Justice de l'Union européenne et par la Cour constitutionnelle**

La Cour de Justice de l'Union européenne a condamné la Région bruxelloise en manquement pour **absence de transposition des critères de l'annexe III** pour déterminer les projets soumis à évaluation des incidences et pour absence de prise en considération de tous les critères de l'annexe III dans la détermination des projets soumis à l'évaluation des incidences sur l'environnement (CJUE, Arrêt C-435/09 du 24 mars 2011) :

*« La Commission souligne que la réglementation de la Région de Bruxelles-Capitale relative au permis ou au certificat d'environnement fixe, elle aussi, des seuils ne portant que sur la dimension des projets. A titre d'exemple, la Commission déduit de la rubrique 68 figurant à l'annexe de l'arrêté bruxellois qu'un projet concernant plusieurs petits garages destinés à accueillir chacun moins de dix voitures ne devrait pas faire l'objet d'un rapport ou d'une étude d'incidences, alors que l'effet cumulé d'un tel projet pourrait avoir des incidences notables sur l'environnement, celles-ci étant d'autant plus grandes que de telles constructions se feraient dans un environnement fortement urbanisé » (§ 98).*

La Cour constitutionnelle a elle, ensuite, considéré le système de double liste instauré par le CoBAT comme discriminatoire (violation des art. 10 et 11 de la Constitution; C.C., arrêt 46/2012 du 15 mars 2012) :

*« A peine de méconnaître le principe d'égalité, il ne pourrait être justifié que de tels projets soient soumis à deux catégories de procédures distinctes dont l'une ne présente pas des garanties de consultation et d'impartialité comparables à l'autre alors qu'il s'agit de projets dont il est avéré qu'ils peuvent avoir des incidences de même importance sur l'environnement » (B. 10).*

Compte tenu de **« l'absence de critères conformes à la directive, comme la Cour de Justice de l'Union européenne l'a constaté (B. 11), les articles 127, 128 et 142 à 148 du CoBAT violent les articles 10 et 11 de la Constitution »**.

Est censurée, non pas la dualité des procédures en soi mais **l'absence de justification normative de cette dualité, l'absence de critères conformes à la directive qui justifient le classement dans l'annexe A ou dans l'annexe B.**

Le recours à l'article 148 du CoBAT, c'est-à-dire au mécanisme de « *circonstances exceptionnelles* » – qui permettent de soumettre un projet de l'annexe B à étude d'incidences – n'est pas un mécanisme correcteur adéquat vu « *l'absence de précisions sur ce qu'il y a lieu d'entendre par circonstances exceptionnelles* » (B. 11).

## **La suite donnée (ou non) à ces arrêts**

Suite à ces arrêts, le gouvernement bruxellois a modifié le CoBAT pour indiquer que ses annexes sont établies en tenant compte des critères de l'annexe III de la directive européenne (art. 127 actuel, énumération dans l'annexe E selon l'avant-projet de nouveau). Il est toutefois resté au milieu du gué puisque les listes des projets n'ont pas encore été adaptées en fonction de ces critères.

L'avant-projet de réforme, quant à lui, maintient une double liste et là où il modifie des rubriques, il continue à se fonder sur le seul critère de la dimension. En outre, il relève certains de ces seuils : ainsi concernant la construction de parkings, le seuil passe de 200 places à 400 places pour qu'une étude d'incidences soit exigée. Cette façon de procéder va bien évidemment à l'encontre de l'impact possible d'un cumul de petits garages dans un milieu très urbanisé, exemple retenu par la Cour de justice de l'Union européenne pour souligner les effets pervers de la pratique bruxelloise consistant à ne retenir qu'un seul critère pour déterminer quels projets peuvent présenter des incidences notables pour l'environnement (voir plus haut, CJUE, C-435/09 du 24 mars 2011).

L'avant-projet de réforme ne corrige donc pas le CoBAT conformément aux arrêts de la Cour de justice européenne et de la Cour constitutionnelle qui, tous deux, se réfèrent à l'ensemble de critères définis par l'annexe III de la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Certaines modifications sont apportées par l'avant-projet de réforme pour rencontrer les critiques de l'arrêt de la Cour constitutionnelle. L'article 148 du CoBAT, devenant 175/21 est ainsi formulé : *« Par circonstances exceptionnelles, il y a lieu d'entendre toute incidence négative notable qu'un projet repris à l'annexe B est susceptible d'avoir sur un ou plusieurs des facteurs listés à l'article 175/1, §2, et dont l'importance présumée est telle que le degré de détails du rapport d'incidence ne paraît pas suffisant pour évaluer adéquatement le risque encouru »*. Les facteurs visés sont ceux énumérés à l'article 3 de la directive 2011/92 complétés par la directive 2014/52, mais il n'est toujours pas question des critères de sélection de l'annexe III de la directive parmi lesquels le cumul des projets.

## **Suppression de l'enquête publique sur le cahier des charges des études d'incidences**

La suppression de l'enquête publique sur le cahier des charges, traduite par l'abrogation de l'article 130 actuel du CoBAT, est motivée par le fait que l'expérience démontrerait une faible valeur ajoutée et une confusion pour le public concerné (Exposé des motifs, pp. 109-110). Selon notre expérience, l'enquête publique sur le cahier des charges de l'étude d'incidences est au contraire très importante. Il est vrai que certains riverains ne comprennent pas toujours exactement les modalités de l'outil « cahier des charges » mais leurs observations peuvent assez facilement être traduites sous forme de rubriques supplémentaires à étudier. Les associations de protection de l'environnement s'y emploient. Les commissions de concertation devraient également y être attentives.

L'enquête publique est notamment très précieuse pour définir les scénarios de substitution à étudier. Les acteurs d'un quartier et les habitants de celui-ci sont d'ailleurs souvent les personnes les mieux renseignées sur les alternatives possibles. En outre, cette obligation

d'étudier des alternatives est souvent négligée par les maîtres d'ouvrage convaincus que leur projet est le meilleur pour des raisons diverses (en ce compris pour des projets publics).

L'exposé des motifs (p. 110) prétend que cette réforme n'entraîne pas de recul de la participation du public puisque celui-ci pourra s'exprimer sur le projet après l'étude d'incidences, mais, en réalité, la Convention d'Aarhus <sup>1</sup> et les directives sur les incidences environnementales exigent que le public concerné puisse participer effectivement au processus décisionnel **le plus en amont possible**.

La Cour constitutionnelle associée à l'article 23 de la Constitution – consacrant le droit à un environnement sain – un effet de *Standstill* et sanctionne les reculs sensibles en matière de protection de l'environnement. Un assouplissement des règles existantes n'est admissible que pour des motifs impérieux d'intérêt général. Il nous paraît donc douteux que le recul quant à la participation à la définition du cahier des charges préalable aux études d'incidences soit admis.

### Observations particulières

Il est important que souligner que la directive 2014/52 introduit des exigences d'indépendance qui ne se retrouvent pas dans l'avant-projet de réforme. Soulignons à cet égard l'article 9 bis :

*« Les Etats membres veillent à ce que l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts.*

*Lorsque l'autorité compétente est aussi le maître d'ouvrage, les Etats membres appliquent au minimum, dans leur organisation des compétences administratives, une séparation appropriée entre les fonctions en conflit lors de l'accomplissement des missions résultant de la présente directive ».*

Les exigences de qualité sont peu ou pas présentes dans le projet de réforme du CoBAT. Ainsi, l'art. 175/8 en projet ne reprend-t-il pas les qualificatifs de « *détaillée et précise* » qui accompagnent l'évaluation des incidences dans les directives.

À plusieurs endroits, il est question de « *solutions raisonnables* ». Le terme de « *substitution* » disparaît systématiquement, de même que l'hypothèse de l'abandon du projet.

En ce qui concerne les parkings, et le relèvement du seuil pour une étude d'incidences de 200 places à 400 places, il faut constater que ce critère se base à nouveau uniquement sur la dimension, au lieu de tenir compte d'autres critères et ce malgré la condamnation à ce sujet de la Région bruxelloise par la Cour de Justice de l'Union européenne, qui réfère notamment explicitement au cumul de plusieurs petits garages dans un milieu fortement urbanisé. Cette évolution semble également totalement incohérente au regard du plan Iris II, du Code Bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie (CoBRACE), de l'ordonnance du 29 janvier 2009 portant sur l'organisation de la politique de stationnement et de l'arrêté du 18 juillet 2013 portant sur le volet réglementaire du Plan régional de politique du stationnement. Être capable de construire 399 places de parking sans étude d'incidences va à l'encontre de la politique régionale qui désire diminuer le nombre d'emplacements de parking.

---

<sup>1</sup> sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, intégrée par l'Union européenne.

Dans le même sens, le projet de réforme prévoit de relever les seuils (en m<sup>2</sup>) des implantations commerciales au-delà desquels une étude d'incidences est requise. À nouveau, le critère de dimension est le seul retenu alors que de nombreuses incidences environnementales font débat à ce sujet (notamment en ce qui concerne la mobilité).

Nous clôturerons par un point étrange de l'avant-projet : alors que la directive 2014 prévoit que toutes les enquêtes publiques doivent durer au moins 30 jours, l'avant-projet du CoBAT installe une exception pour les semaines à récupérer pendant les vacances de Pâques, avec des conséquences négatives pour la participation du public concerné dont les États doivent pourtant garantir l'effectivité.

Vincent Dehon, Responsable de la Chambre bruxelloise de l'Ordre des architectes.

Pour débiter cette contribution, rappelons les rôles et la nature de la Chambre bruxelloise de l'Ordre des architectes. Pour avoir le droit d'exercer la profession d'architecte, il est nécessaire d'être inscrit à cet Ordre. La loi de 1939 confère en effet à l'architecte une sorte de monopole sur la conception des bâtiments et sur le suivi des chantiers. Il y a pour l'instant 14.000 architectes en Belgique, dont 40% exerçant très régulièrement en Région bruxelloise.

La Chambre, n'ayant pas pu efficacement participer à l'élaboration du nouveau Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), a décidé d'effectuer un sondage parmi ses membres pour connaître l'avis des architectes sur l'urbanisme à Bruxelles. Les questions posées portaient sur les délais dans les procédures d'urbanisme, les commissions de concertation et la réglementation. Ce sondage exprime de manière générale l'idée que, pour la plupart des architectes, l'application des règles devient de plus en plus arbitraire. Lorsque qu'un règlement vieillit, ce n'est pas tant ce qui est écrit qui est appliqué, mais ce qui n'est pas écrit. Ou plutôt ce qui est écrit entre les lignes.

Nous sommes donc heureux de la réforme du CoBAT, et espérons que d'autres règlements, comme les Règlements Régionaux d'Urbanisme (RRU), vont également être remaniés. Certaines remarques doivent toutefois ici être exprimées. La première concerne l'absence de **hiérarchie entre les règles** exprimées dans le CoBAT. Chaque commune choisit les règles qu'elle applique en priorité et la confusion finit par régner. Il serait intéressant de débiter le document en installant une forme de hiérarchie entre les règles et les plans.

Une autre proposition de la Chambre porte sur les **projets conformes** à un Plan Particulier d'Affectation du Sol (PPAS), un permis de lotir ou un règlement zoné : ils ne devraient pas pouvoir se voir refuser un permis d'urbanisme. Puisqu'il y a déjà eu des mesures de publicité amenant à la création d'un règlement particulier, comment pourrions-nous encore motiver un refus à un projet conforme à ces règles particulières ?

En ce qui concerne la notion de **permis modificatif**, les conditions reprises se rapportent aux modifications demandées qui ne peuvent porter sur des travaux déjà réalisés. Les modifications ne portent que sur des droits de permis n'ayant pas encore été mis en œuvre et tous les recours administratifs ouverts à leur encontre sont d'office épuisés si on opte pour le permis modificatif. Qui va prendre le risque de recourir à cette procédure à partir du moment où les recours sont épuisés d'office ?

Le **certificat d'urbanisme**, quant à lui, est encore vaguement évoqué dans le projet de CoBAT, alors que la volonté du gouvernement est de faire disparaître définitivement cette notion. Bien qu'il n'est plus guère utilisé à cause de son manque de garanties juridiques et de sa procédure aussi longue qu'un permis normal, il faut néanmoins avouer qu'il était utile de

disposer d'une procédure qui permettait de connaître le cadre dans lequel développer un projet. La proposition de la Chambre est d'adapter le permis de lotir, qui permet d'obtenir un droit, pour l'étendre à ce qui pouvait être couvert par les anciens certificats d'urbanisme.

Comme nous l'avons dit précédemment, il est nécessaire pour toute construction de faire appel à un architecte à partir du moment où la loi l'impose. Certains **permis** sont toutefois **exemptés** de l'obligation de recours à un architecte via un arrêté gouvernemental. La Chambre n'a néanmoins pas été consultée pour établir la liste de ces cas et nous trouvons cela fort peu judicieux.

La notion « **d'architecte patrimoine** », intégrée dans le projet du CoBAT, déçoit énormément la Chambre des architectes car elle ne voit pas d'un bon œil la création de catégories d'architectes. La loi de 1939 définit déjà la profession d'architecte et ses obligations, pas la peine d'en rajouter une couche. Ce système créera *de facto* des sous-catégories d'architectes.

Il serait par contre intéressant d'instituer des **réunions de projet** préalables. C'est une proposition qui ne se trouve pas dans le texte du CoBAT et qui pourrait être utile. Si nous prenons par exemple le cas du Plan canal, lorsqu'un projet se situe dans cette zone, il doit passer devant la chambre de qualité qui discute d'éventuelles modifications. Un avis est alors produit et constitue un début de certitude sur ce qui pourrait être réalisé. Nous pensons que ce mécanisme-là est extrêmement intéressant et que ce genre de concertation permet de lever bien des incertitudes. Il faudrait étendre ces réunions préalables à d'autres types de projets pour permettre d'obtenir des engagements sur ce que l'on peut construire.

Nous sommes également sensibles à l'**avis du SIAMU**. Cet avis est nécessaire pour qu'un dossier de permis de bâtir soit complet, et l'obtenir prend souvent énormément de temps. Nous trouverions plus logique que cet avis ne fasse plus partie des conditions de complétude, malgré le fait qu'il devra tout de même arriver à l'administration de l'urbanisme avant la concertation.

Une autre suggestion de la Chambre, référant à ce qui se pratique déjà dans certaines communes, vise à l'introduction d'un dossier en un seul exemplaire lors de la demande de permis. La multiplication du dossier ne viendrait alors que lorsque l'administration valide la complétude de ce dernier. Cette suggestion permettrait de réduire drastiquement la consommation de papier et le gaspillage d'autres ressources.

Selon le projet de CoBAT, lorsque nous introduisons un permis en commission de concertation, l'**avis unanime** permet de gagner 45 jours, alors qu'un avis qui ne l'est pas nous renvoie directement à la Région qui était pourtant déjà présente lors de la commission de concertation. Ce système est inutile et nous proposons donc que l'obtention des 45 jours ne nécessite plus d'avis unanime mais plutôt un avis majoritaire.

Lorsque le projet de CoBAT fut relayé dans la presse, il a énormément été question des **délais de rigueur**. La projet stipule que si le délai n'est pas respecté, le projet est automatiquement refusé. Alors que cela peut sembler scandaleux, nous pensons plutôt que les règles sont ainsi faites et se doivent d'être respectées. Nous ne sommes pas défavorables aux délais de rigueur,

qui peuvent même permettre d'aller en recours de manière plus rapide. Le manque de réponse de la part de l'administration peut même jouer en faveur des projets lors des recours.

Nous avons également remarqué que, pendant la préparation du permis, l'architecte n'est pas systématiquement notifié de l'état du dossier. Il devrait être possible de donner un **accès unique** aux architectes pour l'ensemble des dossiers qu'ils ont introduits. Cela leur permettrait à leur tour d'informer leurs clients, allégeant ainsi la charge de l'administration.

En ce qui concerne l'idée d'obtenir une **amnistie** sur certaines **infractions urbanistiques**, nous avons proposé de convertir la donnée de date en période. Au lieu de parler de 2001 comme date limite d'amnistie, nous proposons de parler de 15 ans écoulés. Cela revient aujourd'hui à la même chose mais cela permettra d'obtenir une loi progressive, en sachant que cette loi ne lève que le volet juridique de l'infraction, et non pas la procédure de régularisation qui reste intacte.

Pour finir, il serait intéressant de pouvoir analyser les règles du nouveau CoBAT une fois installées. Nous proposons donc la création d'une sorte de **monitoring** auquel l'Ordre des architectes serait heureux de participer. Ce serait également l'occasion pour les architectes-fonctionnaires de discuter avec les architectes-praticiens.

Nous attendons également avec impatience, le « *permis en ligne* » qui sera rendu possible grâce à la nouvelle mouture du CoBAT.

Depuis la disparition du VISA des architectes, il n'y a plus de contrôle de l'accès à la profession des (pseudo)architectes qui déposent des permis. Nous mettons à disposition un protocole internet d'échange de données dans le cadre du « permis en ligne » pour permettre à la Région bruxelloise d'interroger en temps réel la base de données des architectes en droit d'exercer.



**Julien Bacq**, Chief Retail Officer, Atrium.Brussels  
**Adeline Van Kerrebroeck**, Conseillère Urbanisme &  
Environnement, impulse.brussels

Cette présentation conjointe d'*impulse.brussels* et d'*Atrium* portera sur les permis liés aux implantations commerciales (anciennement permis « socio-économiques »), les autres types de permis ayant déjà été exposés précédemment.

Impulse.brussels, anciennement « Agence bruxelloise pour l'entreprise – ABE » accompagne les sociétés et commerces en région bruxelloise. Les services offerts comprennent l'information, l'accompagnement et l'animation sectorielle (*clusters*) et l'accompagnement d'entreprises, notamment dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme. C'est donc au travers de notre expérience que nous allons parler des permis liés aux implantations commerciales.

### **De l'encadrement des rapports petits/grands commerces à la libre concurrence européenne**

Avant de présenter la réforme actuelle, dressons un historique de la réglementation concernant les implantations commerciales en région bruxelloise.

La toute première grande surface de Bruxelles émergea sur la place Flagey durant l'après-guerre, qui vit l'adoption des pratiques de consommations de masse. C'est à partir de cette époque que naissent les premiers commerces en *self-service*.

Le développement rapide de ce type d'activités a conduit le législateur de l'époque, l'État fédéral, à encadrer ces nouveaux commerces. La loi socio-économique ainsi votée en 1975 fut appelée « *loi cadenas* » car son rôle fut d'encadrer strictement ce genre d'infrastructures. Les commerces de grande taille furent ainsi encouragés à fleurir dans les centres-villes plutôt que dans les banlieues.

Cette loi a été modifiée en 2004 par ce qui fut appelé la « *loi Ikea* ». Cette dernière supprime les notions de zonage, il n'y a plus de différence entre un commerce dans le centre et dans la périphérie.

En 2006 entre en vigueur la directive européenne consacrant la liberté de commerce (directive « *Bolkenstein* »). Cette directive stipule qu'aucune entrave ne peut a priori être posée à la liberté d'établissement d'un commerce. Elle a un impact très important sur la façon dont les implantations commerciales peuvent être réglementées par les États membres. Cela limite en effet fortement les possibilités d'encadrement. Suite à cette directive européenne, le critère de la loi de 2004, prenant en compte l'impact d'un commerce sur les commerces existants n'a plus pu être pris en compte.

En 2014 enfin, la compétence réglementaire a été régionalisée dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat. Les textes de loi ont alors été intégrés dans la réglementation régionale. À Bruxelles, cette thématique s'insère dans la réglementation relative aux permis d'urbanisme (CoBAT), ce qui ne fut pas le choix de la Région wallonne (qui a décidé de maintenir deux réglementations distinctes).

Les directives européennes cadrent donc encore la réglementation actuelle et restreignent les possibilités de limiter l'établissement d'un commerce aux seules raisons impérieuses d'intérêt général. Les critères économiques, la concurrence avec les autres commerces par exemple, sont donc exclus de ces motifs. Les critères admis par la directive concernent : l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la protection du consommateur. Ces critères ne peuvent être discriminatoires, se doivent d'être proportionnels par rapport à l'objectif poursuivi et doivent être publics.

### **Les modifications de 2014**

L'intégration du permis socio-économique dans le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) en 2014 fut une simplification pour les commerces, qui ne doivent désormais plus obtenir le permis d'urbanisme et le permis socio-économique séparément. Une seule démarche est nécessaire pour obtenir les deux autorisations.

Nous allons nous concentrer ici sur la réforme de 2014 puisque le projet de modification du CoBAT ne fait à première vue que reprendre et corriger certains éléments de la modification de 2014.

Dans la modification du CoBAT de 2014, ce sont d'abord de nouvelles définitions qui sont intégrées. Une implantation commerciale ne concerne plus uniquement le commerce de détail mais également les commerces de services. Un commerce est soumis aux dispositions concernant les implantations commerciales à partir de 400 m<sup>2</sup> de « *surface commerciale nette* ». Cette surface correspond en réalité à la surface de vente, et non à la superficie totale d'un commerce. L'espace extérieur d'un commerce qui y expose fait partie de la surface commerciale nette. Ces définitions posent un problème de comparaison avec les autres réglementations puisque l'unité de base d'un permis d'urbanisme est la superficie de plancher. De même, la définition de « *surface de vente extérieure* » se trouve être fort fluctuante. D'un jour à l'autre la surface commerciale nette risque de changer.

Les critères intégrés dans le CoBAT, au regard desquels l'autorité prend la décision d'accepter ou d'interdire une implantation commerciale sont au nombre de quatre : la protection du consommateur, la sécurité et salubrité des lieux, l'intégration dans l'environnement urbanistique et les conditions d'accessibilité. Ces critères laissent peu de place à la régulation de l'offre commerciale et ont été adoptés pour faire écho à la directive européenne.

Alors qu'il est toujours nécessaire d'obtenir un permis d'urbanisme pour ouvrir son commerce, la modification du CoBAT de 2014 impose aux exploitants ou repreneurs d'un commerce de demander un permis d'urbanisme pour toute modification importante de l'activité commerciale. La définition de cette modification est la suivante : l'activité commerciale est définie par son assortiment, le type ou la gamme de biens et services. Si une extension d'un commerce existant est limitée à 300 m<sup>2</sup> et qu'elle ne représente pas plus de 20% de la surface existante du commerce, elle n'est pas définie comme une modification importante. Pour le reste, le CoBAT laisse la liberté au Gouvernement d'adopter un arrêté d'exécution précisant la définition de modification importante de l'activité commerciale.

En ce qui concerne l'évaluation des incidences, les annexes A et B du CoBAT ont également été modifiées pour prévoir l'évaluation des implantations commerciales. L'annexe A est remaniée et prévoit que tout projet de 4000 m<sup>2</sup> de surface commerciale nette fasse l'objet d'une étude d'incidences, y compris pour les extensions de ces projets. Elle prévoit qu'un rapport d'incidence est nécessaire à partir de 1000 m<sup>2</sup> de nouveaux commerces ainsi que pour tous les cas de modifications importantes de l'activité commerciale. Le texte, ambigu, prévoit donc que toute extension d'un projet ayant déjà atteint 4000 m<sup>2</sup> devrait faire l'objet d'une nouvelle étude d'incidence. Cela devient extrêmement difficile à mettre en pratique. Une interprétation moins stricte a toutefois vu le jour de la part de la Région.

La dernière nouveauté consistait à introduire un nouveau chapitre dans le CoBAT concernant une nouvelle démarche administrative, la « *déclaration urbanistique* » : tout projet commercial, peu importe sa taille, devrait introduire avant les travaux (de création ou de modification d'un commerce) une déclaration urbanistique auprès de la commune. Le texte du CoBAT prévoyait aussi que le Gouvernement adopte un arrêté qui précise la mise en pratique de cette déclaration urbanistique. L'objectif de cette dernière était de fournir aux autorités délivrant les permis une vision actualisée des quartiers commerçants. Cet arrêté n'a à ce jour pas été adopté par le Gouvernement. Lorsque notre opinion nous fut demandée à propos de cette déclaration urbanistique, nous avons estimé que, par rapport à l'objectif recherché, la charge administrative semblait fort lourde pour tous les commerces. De plus, la vision offerte par de tels procédés ne risquait pas d'être représentative de l'offre commerciale, car tous les commerces n'allaient pas forcément mettre cela en pratique.

## **Le projet actuel**

Le projet actuel de réforme du CoBAT (dans la forme dont nous avons connaissance à ce jour, des modifications pouvant encore être apportées au cours du processus d'adoption définitive de l'ordonnance) vient quant à lui modifier ce qui a été prévu en 2014, corrige quelques erreurs. Au niveau de l'évaluation des incidences, une clarification fait son apparition : il est maintenant clair qu'il faut une étude d'incidence pour tout nouveau projet de 4000 m<sup>2</sup> et que toute extension de 4000 m<sup>2</sup> ou faisant dépasser le seuil de 4000 m<sup>2</sup> doit faire l'objet d'une étude d'incidences. Les petites extensions ne doivent par contre plus faire l'objet d'une étude d'incidences. Les mêmes mesures sont ensuite appliquées aux rapports d'incidences.

La notion de « *surface commerciale nette* » a également été supprimée, rendant plus facile toutes comparaisons légales avec les permis antérieurs. La « *déclaration urbanistique* » n'est plus non plus nécessaire. Il est en effet considéré que la mission de connaissance des quartiers commerçants est déjà exercée par Atrium, notamment au travers de son baromètre des quartiers.

La définition de l'activité commerciale fait l'objet d'une modification de sa définition : il s'agit à présent d'un assortiment de biens et de services fournis. Les notions de « *type* » ou de « *gamme* » ont été supprimées, simplifiant l'interprétation de la disposition. Le terme de « *modification importante* » est aussi défini : il est question de toute modification ayant un impact sur le cadre urbain dans lequel se trouve un commerce. Trois catégories spécifiques de commerces ont été retenues pour la définition de cet « impact » : l'alimentation, les services et la vente et location de biens dont leur volume ou poids nécessite l'usage d'un véhicule. Si un

commerce passe d'une catégorie à l'autre, ou va vers une de ces catégories, il est nécessaire de demander un permis. Pour les ensembles commerciaux, il est question de la « *proportion globale* » des catégories. Si celle-ci est modifiée, alors il faut un permis.

Pour les entreprises et commerces, cette modification nous semble intéressante car elle apporte certaines réponses à nos questionnements. Certains éléments nous semblent cependant toujours sujets à interprétation. La troisième catégorie de commerces nous semble par exemple difficilement applicable : il existe de plus en plus de commerces mixtes qui vendent à la fois de petits et de grands biens. D'autres commerces vendent des biens lourds mais fonctionnent sur un système de livraison, ce n'est donc pas le client qui repart avec le bien en question.

Le CoBAT ne semble donc pas avoir pour objectif de réguler l'offre commerciale de la Région. D'autres outils sont nécessaires, au vu des critères assez limités présents dans le CoBAT. Nous voyons que le commerce est une fonction difficile à appréhender au travers des outils de réglementation.

### **L'avis d'Atrium, en particulier sur le PRAS**

L'agence régionale du commerce ne possède aucun pouvoir et n'est donc jamais présente dans les comités de concertation, elle possède uniquement un rôle de stimulation. L'expérience du terrain est le point fort de cette agence pour qui le commerce est bien plus qu'un simple échange de biens, mais également un projet de ville.

Lorsque les autorités bruxelloises se sont rendu compte que nous vivions un épisode d'exode urbain, elles ont également réalisé que deux choses fixaient les habitants à la ville : les commerces et les activités culturelles. L'agence Atrium travaille avant tout pour la Région, et donc pour ses habitants, mais aussi pour les navetteurs, les touristes et les commerçants. Pour les usagers de la Région, en somme. Depuis 2015, il est intéressant de noter que l'agence a signé un contrat de gestion avec le Gouvernement. Ce contrat de gestion est séparé en trois parties : *think*, *open* et *boost* qui représentent les fonctions de l'agence, penser la ville, ouvrir de nouveaux commerces et travailler avec les commerces existants.

Ces fonctions sont illustrées aux travers de différents projets comme le *living lab'* qui permet de rassembler des usagers de tous types autour d'une problématique commune pour co-crée des solutions. Il existe aussi des instruments comme les schémas prospectifs de quartier, des analyses permettant de révéler l'identité d'un quartier. Le cadastre de l'immobilier commercial quant à lui permet de travailler avec les propriétaires, souvent absents des discussions portant sur l'avenir d'un quartier.

Nous allons maintenant tenter de comprendre la stratégie de la Région en ce qui concerne les commerces et quartiers commerciaux. Le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) est ici un élément capital car la façon dont le commerce est traité dans ce dernier en dit long. L'agence travaille sur les attentes des clients, et quatre éléments reviennent systématiquement lorsqu'on les interroge : la proximité, la qualité de l'environnement commercial, l'originalité/qualité de

l'offre, et le professionnalisme des commerçants. Les deux premiers points concernent, nous le voyons, l'aménagement du territoire.

En termes d'aménagement du territoire, nous observons que la Belgique est en quelque sorte très urbanisée, la distinction entre les villes et les campagnes étant moins nette que chez nos voisins. C'est le phénomène bien connu d'étalement urbain. Il est très intéressant d'observer la traduction de cela au niveau commercial. Nous pouvons étudier l'Europe et remarquer que nous sommes les seuls à proposer autant de *retail parks*. En effet, l'étalement de l'urbanisation et l'attachement des clients à la proximité font en sorte que les commerces s'installent où se trouvent les habitants.

Dans un contexte plus sectoriel, nous remarquons une très forte concurrence entre la ville et la périphérie. Nous remarquons en effet que la périurbanisation a été fixée par les commerçants qui se sont petit à petit installés dans les nouveaux « villages » des alentours de Bruxelles.

Une autre concurrence a fait récemment son apparition : celle entre le commerce physique et le commerce en ligne, dont les répercussions sur le territoire sont encore difficiles à anticiper. Si nous allons au bout de cette idée de commerce en ligne, il faut comprendre que les villes sont vidées de leur but, de leur sens. Le commerce en ligne transformerait alors les commerces en entrepôts uniquement voués à la logistique. Même s'il s'agit d'une vue de l'esprit, il faut donc garder ceci à l'œil pour comprendre l'intérêt de la fonction commerçante pour la Région. Pour synthétiser, nous comprenons que de nos jours, la taille d'un commerce a tendance à augmenter pour que celui-ci soit rentable. Les coûts fixes pour les entreprises sont à présent bien trop élevés et ne permettent pas – ou difficilement – l'ouverture de petits commerces.

Nous allons maintenant analyser le PRAS et tenter de voir à quels moments apparaît la notion de commerce. Ce dernier exprime que, dans les « *liserés de noyau commercial* », les rez-de-chaussée sont prioritairement réservés aux commerces, tandis que les étages devraient être occupés par du logement. Les zones modifient également la réglementation : les zones d'habitat à prédominance résidentielle par exemple ne laissent que 150 m<sup>2</sup> de commerce par immeuble, à condition de conserver un logement dans l'immeuble ; les zones de forte mixité, au contraire, permettent énormément de choses, qui plus est si un immeuble est situé dans le périmètre d'un PPAS.

La prescription 0.12 sur les changements d'utilisation permet quant à elle la création et l'extension d'un commerce en liseré aux étages et au-dehors pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée conçu à cet effet. Il apparaît que, pour le législateur, le commerce est une fonction qu'il faut contenir, au même titre que le bureau, et à l'inverse du logement. Certes, certains effets doivent être contenus, mais énormément de contraintes sont mises en œuvre pour une fonction qui est pourtant considérée comme une aménité pour les habitants.

Il paraît nécessaire pour l'Agence de repenser ces réglementations. Ce qui fait consensus en termes d'objectifs, c'est la nécessité de renforcer la (ou les) centralité(s) et de fluidifier les procédures. Il faut donc revoir les liserés et les méthodes utilisées pour les tracer. Les prescriptions peuvent également être assouplies. Il est important de pouvoir restreindre d'un

côté et assouplir de l'autre. Pour cela, il faut une idée claire de ce que nous voulons : une fois cette idée construite, les règles permettront sa réalisation.

Il est aussi important de développer une politique des espaces publics. Dans les quartiers commerçants, l'espace public est ce qui permet de faire tenir ensemble un quartier. Dans ce domaine, une marge de progression importante existe. La question des chantiers est également capitale, car ces derniers peuvent tuer un quartier. Une politique stricte à cet égard devrait être développée.

## Évaluer toute politique à partir d'une notion claire du sens de la ville

---

**René Schoonbrodt**, docteur en sociologie, professeur émérite de l'UCL/Fopes, ancien président de l'ARAU, ancien président d'Inter-Environnement Bruxelles.

Il est toujours difficile de déceler la portée politique des textes juridiques tant ils sont chargés de multiples et complexes aspects techniques. Une lecture rapide du projet de réforme du CoBAT conduit à l'aveuglement. C'est pour plus de lumière que cette École urbaine travaille la question : la démocratie urbaine va-t-elle progresser ou régresser ?

### C'est quoi la ville ?

Mais pourquoi l'ARAU se pose-t-il cette question ? Réponse : parce qu'elle résume tout le sens de sa propre existence. Expliquons : quand l'ARAU fut fondé, en 1969, ses initiateurs poursuivaient intuitivement deux objectifs s'imbriquant étroitement l'un dans l'autre. L'urbanisme (en tant qu'actes politiques, techniques et financiers) doit développer le « *droit à la ville* » (le droit d'habiter dans la ville) ET, dans ce but, l'urbanisme (en tant que dispositions conduisant à des décisions) doit s'opérer au travers de participations citoyennes afin d'assurer la bonne orientation des actions et le contrôle des autorités légales représentatives.

Ceci rappelé, il convient sans doute de s'attarder un peu sur la signification de la ville comme phénomène de civilisation. Pourquoi, en définitive, s'intéresser à la ville à cette époque qui préférerait rechercher la nature, fût-ce en s'établissant sur des lotissements périphériques ? Pourquoi, l'ARAU avec d'autres associations, s'est-il accroché à cette question depuis plus de 45 ans ?

Posons, en réponse brève, que le sens de la ville est un lieu qui produit plus que le lieu<sup>1</sup>. L'agglomération, la concentration des individus, des fonctions, des activités, des immeubles, des symboles... produisent une sorte de plus-value, de surplus. L'identification de ce surplus se trouve dans cette ancienne observation de la culture allemande : l'air de la ville rend libre. La liberté est le produit de la ville.

Cette constatation demande de définir et d'examiner deux points : la liberté et les conditions de la « *bonne ville* ».

La liberté connaît deux définitions qui, ici encore, s'emboîtent.

L'approche par la négation dit : la liberté consiste à développer les comportements choisis aussi longtemps qu'ils ne nuisent pas aux autres membres de la société. Cette définition a le mérite d'insister sur l'obligation de tous les sujets d'une société, de tenir compte des autres sujets, de leur liberté propre. L'autre – en tant que sujet – devient le paramètre de la vie sociale, culturelle, économique... et habitant de la ville.

---

<sup>1</sup> Jean Luc Nancy écrit plus strictement : « Ville est un lieu où a lieu autre chose que le lieu... », in *La ville au loin*, éditions La Phocide, 2011, p. 35.

Une deuxième approche de la liberté s'inscrit plus directement dans le champ et l'action politique : la liberté est ici « *une sorte de pouvoir sur le pouvoir* »<sup>1</sup> Cette définition attire l'attention sur une autre dimension de la vie sociale : on quitte les relations interindividuelles pour se fixer sur les déterminants globaux de la vie économique, politique, culturelle... Elle ouvre au concept de « *souveraineté démocratique* ». Donc elle confère du pouvoir à tous sur l'organisation de l'espace, donc sur la ville, sur toutes ses facettes physiques et fonctionnelles.

On comprend dès lors que l'action de l'ARAU suive cette définition « *politique* » de la liberté dont l'exercice postule l'existence et l'action d'un groupe de femmes et d'hommes capables d'exprimer une opinion construite et responsable sur les processus d'urbanisation de la ville et, spécialement sur leur cadre de vie : Bruxelles.

Dans quel but ? Pour que la ville – Bruxelles – réponde aux conditions qui font que ce lieu produise plus que ce lieu, qu'il donne son fruit : la libération des plus faibles face aux plus forts, des dominés face aux dominants, des exclus face aux « *ayants-droits* ». Car la philosophie de l'action de l'ARAU s'inscrit dans cet objectif fondamental : rendre libre les hommes et les femmes par la libération de la ville. Ce n'est pas une tautologie, mais la reconnaissance des effets de la double circularité de la vie en société. La « *bonne ville* » est ce lieu complexe où un mode bâti rencontre des hommes et des femmes libres et se libérant. Elle est là et en même temps doit encore advenir.

Et concrètement, dans la poursuite continue de ces objectifs, l'ARAU travaille des interventions sur les formes de la ville (les projets connus, les contre-projets...) et sur les conceptions théoriques régnautes (par ses écrits critiques, ses visites des lieux, ses colloques, ses contacts avec le monde académique, politique, culturel...). Rappels constants, renouvellements permanents des analyses et des propositions.

Tâche culturelle et d'éducation permanente débordant sur le monde politique, travail difficile car il se développe dans une société globale dominée par la culture de la consommation individualiste, dans une société davantage dominée chaque jour par le marché et qu'aucune vision politique n'oriente plus. Certes en vingt ans, les moyens de communication (des informations) se sont développés créant au sein de la société des liens nouveaux peu hiérarchisés, plus horizontaux. Et ces liens ont donné des lieux sociaux de résistance à la société marchande globale et fait naître des formes nouvelles ou renouvelées de vie collective (logements partagés, économies participatives, covoiturage...) qui prennent place dans la ville, accentuant son sens par la redécouverte des effets de la rencontre interhumaine.

### **La recherche de la transparence**

Le rappel de la vision politique de l'ARAU sur la société et sur la ville permettra d'évaluer les évolutions actuelles de la législation portant sur l'urbanisme. Mais il semble toutefois utile de remonter dans le temps afin d'esquisser les relations entre les acteurs du développement urbain et les habitants. Pour ce faire, parcourons quelques étapes à partir de la fin de la première guerre mondiale en n'oubliant cependant pas les politiques hygiénistes des autorités municipales au cours du 19<sup>e</sup> siècle, ni les logements ouvriers d'origine patronale, ni les

---

<sup>1</sup> Harvey Cox, *La cité séculière*, Casterman, 1968, p. 195

constructions bourgeoises d'avant-guerre ni les infrastructures ferroviaires, ni le début de l'accès à la voiture, ni l'accession à la propriété des logements par les niveaux supérieurs du monde ouvrier...

Les énormes destructions causées dans les villes par le conflit de 14/18 posent à la société tout entière la question : que faire ? Rebâtir les villes telles qu'elles étaient, avec quelques corrections ? En gros, c'est ce qui fut fait sous la pression des propriétaires anciens. Avec ou sans planification d'ensemble ? Plutôt sans, faute de cadre légal : pas de loi nationale pour encadrer les autorités communales très soucieuses de leur autonomie. Pourtant, un autre modèle existe : l'Angleterre connaît les « *garden-cities* » (de Howard) – la ville moyenne complète, verte, liée à Londres par chemin de fer. En Belgique, l'influence du concept de « *citée-jardin* » est très forte, mais alors qu'il n'inspire pas la reconstruction de villes détruites, il dictera la production de logements sociaux qui se développent lentement sous une forme réduite : le « *faubourg-jardin* ». Le modèle social va déterminer la croissance urbaine via les lotissements périphériques ... après la 2ème guerre.

Le désir de mise en ordre du territoire, malgré nombre de résistances, avance progressivement dans les milieux politiques et celui des architectes. Mais la planification de l'aménagement du territoire ne sera instituée qu'en 1962 (sur base de travaux parlementaires datant d'avant la guerre, mais qui inspirèrent les autorités pendant la guerre !).

Limitons l'analyse de ce document complexe qu'est la « *loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* » (1962) à un de ses chapitres, celui portant sur le plan de secteur, sous l'angle de Bruxelles.

La Belgique est divisée en 48 secteurs ; Bruxelles n'est pas mis en chantier en même temps que les autres ; mais on sait déjà que le « secteur Bruxelles » ne couvrira que les 19 communes. Pour comprendre aujourd'hui la suite de l'histoire, il faut être conscient que l'objectif premier des plans de secteur est de protéger les espaces agricoles et forestiers face à la menace de l'extension des logements en périphéries urbaines et aussi des industries. D'où une conséquence : les zones constructibles du plan autorisent l'établissement de toutes les activités : industries, commerces, logements, équipements. Traduction pour Bruxelles : les logements menacés par les transformations fonctionnelles du tissu urbain bruxellois ne sont pas protégés, et de nouveaux logements ne sont pas possibles vu les mécanismes de spéculation foncière. Le logement est attaqué sur deux fronts.

Sous la pression forte d'IEB et de l'ARAU, vu les différences (apparentes et acceptées) entre Bruxelles et le reste du pays, le plan de secteur de Bruxelles fixera des zones de logements « *purs* ». Mais il est évident que cette fixation n'a pas d'avenir ; le logement a besoin de compléments : commerces, activités économiques, équipements. Autrement dit : les zones « *logements* » peuvent connaître des projets en dérogation de l'affectation principale.

Pour l'ARAU et IEB (+ le BRAL) : il est impératif d'exercer un contrôle continu des dérogations. Après d'âpres débats et de fortes pressions, le gouvernement bruxellois de l'époque acceptera que toute demande en dérogation de l'affectation principale soit l'objet d'une enquête publique ouverte à quiconque. En bref, cela signifie que tous les dossiers complets sont ouverts et que celui qui le demande puisse être entendu par une « *Commission*

*de concertation* » communale. Le projet de plan de secteur de 1976 consacre cette procédure appliquée depuis lors.

Cette procédure consacre deux ruptures avec la situation antérieure. D'une part, l'accès à la parole n'est plus réservé à quelques personnes (voisins, propriétaires, ...) mais à tout habitant, ce qui génère des interventions à partir du développement urbain global et évite des interventions parfois trop « égoïstes ». Et, d'autre part, toutes les décisions portant sur le projet qui se prenaient en secret (dans les administrations, les Collèges communaux, ...) se prennent sous le contrôle des habitants.

Ces grands pas dans la participation démocratique accrurent la sensibilité aux questions urbaines tant des habitants que des responsables et de tout le milieu professionnel. Le système « publicité-concertation » fit cependant l'objet de certaines oppositions (des communes, des architectes, des promoteurs...) mais le système résiste. Il fut confirmé, après un recours de la Ville de Bruxelles devant le Conseil d'État, en 1979. La procédure de publicité-concertation plut aux divers niveaux d'autorité parce qu'elle évite le recours de particuliers devant les tribunaux sur des décisions déjà prises (des permis octroyés). Elle pousse au débat avant la prise de décision ce qui est moins paralysant dans le développement des projets, tout en n'excluant pas les possibilités de recours juridiques dans les cas jugés lourds d'effets négatifs.

L'accès du public à des informations complètes, l'audition des personnes individuelles ou des associations ainsi que l'accès aux avis de la Commission de concertation donne à la Région de Bruxelles une sorte de *leadership* incontestable en matière d'urbanisme démocratique. Mais cette exemplarité va-t-elle durer ?

### **La parole des habitants est chose fragile**

Différentes critiques furent émises par les associations elles-mêmes. Par celles qui préféraient éviter une sorte de mobilisation perpétuelle : pourquoi ne pas résoudre tout d'un coup ? Par celles qui trouvent les délais de l'enquête publique trop serrés. Par celles qui pensent que les projets à examiner sont déjà trop ficelés, parfois par des accords secrets avec les responsables politiques.

S'il est vrai que la publicité-concertation ne résout pas tout, il faut cependant reconnaître qu'elle a agi et agit encore sur la sauvegarde et la promotion du logement dans la ville, la rénovation urbaine, la protection du patrimoine, l'humanisation des espaces publics, etc. Certes, il ne s'agit pas du seul facteur opérant ; mais il a joué un rôle dans l'approche des questions urbaines auprès des responsables politiques, des professionnels de l'architecture et de l'urbanisme, des investisseurs privés et publics.

Faut-il en conclure que l'avenir est déjà défini ? Que l'action urbaine est devenue sans objet ? Qu'un peu plus de « cité » démocratique assure l'avenir démocratique de l'urbanité ? Sans aucun doute. Mais la vie urbaine comme toute vie sociale dans un monde libre n'est jamais achevée. « *Cent fois sur le métier, remettez votre ouvrage. Polissez-le sans cesse et le repolissez...* » (Boileau...).

La construction d'une cité juste est un ad-venir qui appelle la confrontation des idées, la vigilance, le travail intellectuel, le sens de la transaction, la compétence... Car la pierre de touche est d'être sûr que chaque décision prise augmentera d'une manière ou d'une autre la capacité de vivre des plus démunis.

### **Luttes urbaines : vitalité de la lutte des classes**

Il suffit de soulever deux questions contemporaines pour se rendre compte de la tâche... et justifier l'existence même de l'ARAU. Ces deux problèmes, au fond de l'analyse, trouvent leur explication sinon leur fondement dans les conflits qui opposent les classes dans la société.

Le premier est celui de la gentrification de la ville européenne et, ici, de Bruxelles. La rénovation urbaine, ou tout simplement même, le retour à la ville crée des conflits dans l'occupation (l'accès) des quartiers urbains, surtout du fait de la croissance des valeurs foncières et donc du coût des logements. Sans que ce soit directement perceptible (vu l'efficacité des systèmes d'aide sociale), la situation actuelle se tend. Et cette tension va se renforcer par l'effet, entre autres, de l'arrivée de nouveaux migrants liée à des causes proches ou lointaines. En conséquence, deux effets se combinent : un certain appauvrissement progressif avec un exode urbain qui ne tarit pas. Cela appelle – dans la recherche d'une ville plus juste capable d'être un « *foyer commun* » – des politiques plus actives des pouvoirs publics soutenues par une pression constante, vive et permanente de la société civile. Pressions fortes et politiques audacieuses contre le facteur structurant qu'est le marché et l'idéologie qui le porte. On peut invoquer le retour de « *l'Union de la gauche* » si celle-ci est ouverte à la totalité de la société civile, au-delà de la bureaucratie des partis. Cette unité dans l'action postule une unité de pensée qui reconnaît les fonctions de domination du marché sur la société urbaine, et, en même temps accepte d'étendre les lieux de l'action au-delà du secteur classique de la production. Autrement dit, c'est la ville comme agglomération et cité qui est, doit devenir le lieu du débat, de la pensée et de l'action aux fins d'accroître le sens de la ville : « *un lieu qui produit plus que le lieu* ».

### **La deuxième charge contre la politisation de la ville vient du Gouvernement bruxellois**

L'acteur urbain démocratique doit développer la vie politique. La solution des questions de justice – donc d'égalité et de liberté – ne vient pas de la recherche de solutions techniques mais de la profondeur du débat politique. Aujourd'hui, dans une ère de transition technique (économie numérisée) et financière (mondialisation), la priorité devient la politisation. Plus clairement : avant le traitement des domaines économiques et des questions proprement sociales, l'accent est aujourd'hui sur le politique, c'est-à-dire sur la vie d'un mouvement capable de « jouer » au niveau global contre l'économie de marché (mondialisé). Et pour que la ville soit un lieu de résistance et de libération.

C'est dans cette perspective qu'il convient de suivre la politique urbaine de la Ville-Région et des Communes. La seule question fondamentale est : les actions passées et les projets futurs conduisent-ils à la croissance de la liberté des plus faibles de la société urbaine. Pour agir avec justesse dans l'action quotidienne portant sur le logement, la mobilité, l'environnement, le

travail ..., il faut toujours faire le lien entre les points concrets (parfois minuscules) à traiter et la question fondatrice de la justice.

Ainsi, l'examen du projet du CoBAT et de toutes les autres propositions du Parlement et du Gouvernement Bruxellois doit se faire sous l'éclairage du sens démocratique de la vie urbaine. Le paramètre de l'ARAU ne peut être que celui de la participation citoyenne avec ce que celle-ci porte : l'information, le débat, le contrôle.

Or, il semble bien que le CoBAT en projet régresse par rapport à ce critère. Ce qui signifie que le pouvoir politique régional met en place progressivement des instruments d'autoprotection. Disons-le tout net : l'ARAU, en contribuant à la mise en place des institutions régionales dans les années 1980/1990, cherchait à rapprocher les citoyens du pouvoir politique (et non l'inverse : rapprocher le pouvoir du citoyen, qui signifierait accentuer la répression). Plusieurs objectifs étaient poursuivis : mieux armer le monde politique et administratif contre les menaces du capitalisme financier, la promotion immobilière, mieux placer la Région dans les rapports avec l'État belge et les autres Régions ainsi que l'Europe, ajuster aux besoins de la Ville-Région les politiques sociales et environnementales, promouvoir une mobilité intégrée aux fonctions urbaines ... En bref donc assurer l'avenir de la Ville-Région grâce à un pouvoir politique plus présent, visible, actif.

Au total, le bilan n'est pas négatif malgré les résistances internes (les Communes...) et externes (État fédéral, intérêts financiers...). Mais au fil des années, les crises financières et économiques qui secouent le monde de mille et un chocs, ont rendu l'exercice du pouvoir politique plus difficile, plus complexe et moins puissant. Et cela d'autant plus que toute l'idéologie ambiante justifie une diminution constante du rôle des Pouvoirs Publics. Or ceux-ci sont confrontés aux effets négatifs sociaux, économiques et financiers vis-à-vis desquels ils ne sont pas armés. Besoins croissants d'un côté, diminution des ressources publiques de l'autre, conjuguée à l'incapacité (l'impossibilité ?) de réguler le capitalisme national, européen et mondial.

La résistance à cette impuissance ne se fonde pas sur la population. Au contraire, elle tente d'échapper à son contrôle, tentant de détourner les regards critiques sur d'autres acteurs mis en place soi-disant pour jouer un rôle technique, et dans le cas qui est au centre de l'action de l'ARAU, l'urbanisation au sens large du terme.

C'est ainsi que j'analyse l'existence du rôle du *bouwmeester* : à lui de protéger le monde politique par ses choix. Dans ce but, il fait écran à la participation, il établit une distance entre les élus et les citoyens. Or, aucun rôle technique n'est dépourvu de signification politique : tout changement de l'environnement physique distribue autrement les rapports sociaux, soit par l'effet de la redistribution fonctionnelle, (logement, bureaux ...), soit par effets environnementaux (circulation, bruits ...). Mais la chose décidée ainsi « techniquement » tue la responsabilité des acteurs politiques abrités derrière une technocratie protectrice.

## **Régression de la politisation, régression de la Cité**

Si le CoBAT réformé confirme cette orientation, avouons qu'il est inacceptable vu la régression des droits des habitants de cette Ville-Région. Bruxelles n'est pas le seul lieu au monde où la démocratie se délite. Est-ce une raison pour laisser faire ?

Déjà, on prédit que les conflits sociaux les plus graves et les plus violents quitteront les ateliers et les usines, qui ne seront plus des champs de lutte sociales. Ils gagneront les villes qui apparaîtront comme le lieu du désenchantement, le marteau des oppressions ; des lieux de la trahison des promesses séculaires d'émancipation et de liberté dans l'égalité.



## Conclusion de l'ARAU

---

**Marc Frère**, Président de l'ARAU

### Préambule

Une fois n'est pas coutume, je voudrais pour conclure cette 47<sup>e</sup> École urbaine m'appuyer sur l'intervention du représentant de l'Union professionnelle du secteur immobilier, mardi soir. Monsieur Pierre-Alain Franck a indiqué que l'UPSI n'était pas particulièrement demandeur d'une révision du COBAT mais que, par contre, le secteur immobilier avait depuis toujours deux grandes préoccupations :

- Le respect des délais ;
- La sécurité juridique.

Sur la problématique du respect des délais il a insisté sur l'importance de pouvoir bénéficier d'administrations efficaces et compétentes... ce qui pourrait apparaître comme un paradoxe venant d'un représentant du privé ! D'ailleurs, sceptique sur les effets attendus de la réforme en cours, il a quand même laissé poindre la possibilité d'externaliser certaines des compétences de l'administration...

Voici donc l'Administration, celle de la Région et celles des communes au centre d'une problématique que la saga des tunnels illustre de manière exemplaire :

- Une administration forte, compétente, motivée, expérimentée, respectée aurait-elle été la complice de la réalisation et du mal-entretien d'ouvrages d'art importants, totalement obsolètes après trente ans ?

Ballotée entre sa volonté d'indépendance et des injonctions politiques téléguidées depuis les cabinets ministériels, des exigences qualitatives sans cesse à la hausse et des moyens de plus en plus défailants, ce n'est pas l'instauration d'un délai de rigueur qui permettra de satisfaire cette nécessité de respecter les délais mais une réelle considération (avec tous ce que cela comporte) à l'égard d'administrations publiques qui font ce qu'elles peuvent dans un climat où il est de bon ton de discréditer leur rôle.

Les failles de l'administration offrent évidemment un boulevard à l'investisseur privé qui peut faire miroiter aux responsables politiques les plus extravagantes réalisations en leur laissant entendre qu'avec un peu de chance ils pourront les présenter à Cannes, au MIPIM, le plus grand marché international des professionnels de l'immobilier et au pire à REALTY, à T&T, ces hauts lieux de la compétitivité urbanistico-architecturo-financière !

### L'impuissance publique

Raphaël Rastelli s'interrogeait mercredi soir sur cette dérive qu'il percevait dans l'approche des responsables politiques à l'égard du développement urbain : il avait le sentiment qu'entre «

l'avènement » de la Région en 1989 et aujourd'hui, on était lentement passé d'une forme de collaboration avec les associations et la société civile à une défiance à leur égard.

Je crois pour ma part que nous commençons seulement à éprouver les ravages du *city marketing* qui pousse les responsables politiques à vouloir à tout prix imposer – et s'imposer – sur la planète médiatique universelle en portant « *une image ambitieuse, moderne et de grande qualité architecturale* » de la ville (concepts dont j'attends toujours la définition) qui ne peut que difficilement s'encombrer des considérations ou des réserves formulées par les habitants, les associations, voire la société civile.

Et comme, par ailleurs, la « puissance » publique n'a pas les moyens (et les aura de moins en moins) de ses prétentieuses ambitions, elle doit nécessairement permettre à ceux qui ont non seulement ces moyens mais qui ont les mêmes ambitions immobilières mais aussi des exigences financières de rendement élevé, de subvenir à ses prétentions en leur imposant un minimum de contraintes :

- Inventer des procédures plus souples ;
- Revoir les PPAS pour minimiser leurs effets les plus contraignants ;
- Faire taire cette CRMS qui a l'outrecuidance de revendiquer son indépendance ;
- Relever les seuils imposant des évaluations d'incidence ;
- Vider subrepticement la concertation de son sens ;
- Brider les communes et réduire le lien qu'elles pourraient entretenir avec les habitants... ;
- Interpréter *a minima* les obligations découlant de l'application des directives européennes (capitale de l'Europe oblige !)

### **Les mots et les choses**

J'ai été frappé dans un certain nombre d'exposés de ces cinq soirées par l'utilisation répétée de verbes très significatifs du sens qu'on peut déduire de cette réforme du COBAT : simplifier, rationaliser, assouplir, uniformiser, alléger, fluidifier...

Oserais-je les résumer en un seul verbe : Déréguler, par exemple ?

Et c'est donc la *ixième* fois qu'on simplifie, qu'on assouplit, qu'on allège le Code bruxellois de l'aménagement du territoire régional depuis 1989 !

Certes, la lenteur n'est pas nécessairement une qualité et la simplification administrative est parfois elle, bien nécessaire mais un certain nombre de propositions avancées dans le projet de réforme du COBAT laissent présager une forme certaine de laxisme dont les effets en matière d'aménagement du territoire sont inquiétants et risquent d'altérer les qualités de vie urbaines auxquelles nous sommes attachés.

L'absence de concertation avec les acteurs de la ville sur l'intérêt d'une refonte de l'actuel CoBAT et le peu de temps laissé aux instances diverses consultées (CES, CRD...) sur le projet pour en prendre connaissance et formuler leurs remarques, suggestions et avis indiquent déjà le peu d'égards du gouvernement pour ces acteurs pourtant directement concernés.

Nous sommes bien en présence de ce vieux dilemme qui taraude la réflexion sur la ville : temps long – temps court.

L'aménagement de la ville peut-il se satisfaire du temps court, celui de la prochaine élection, par exemple ? Mais il faut que la ville bouge.... Et pour qu'elle bouge, il faut lever les obstacles qui risquent de réduire la vitesse de ce changement. La gestion du temps devient donc un critère essentiel et qu'importe l'obsolescence : la modernité c'est le mouvement, la vitesse... retour vers le passé du futuriste Marinetti... qui vantait entre autres la vitesse et qui a fini comme chacun sait... en suppôt de Mussolini.

Dans cet élan incertain vers le futur, dans cette agitation et ce mouvement, les habitants, le patrimoine deviennent des quantités négligeables, des empêcheurs d'aménager en rond et en hauteur, dont l'avis ou les remarques continueront d'être énoncées mais plus entendues puisque, indice clair, les communes sont invitées à émettre leur avis sur les projets soumis à enquête avant la fin de cette enquête publique et avant la tenue de la commission de concertation qui clôturera le processus des mesures particulières de publicité et qu'elles ne pourront donc plus « être à l'écoute » de leurs citoyens. Étrange vision de la participation dont on vante par ailleurs les mérites tout en entretenant un flou sur sa réalité et en essayant, dans les faits, de la contourner plus ou moins ouvertement.

Or, le dispositif des mesures particulières de publicité fait partie de l'ADN de l'ARAU qui en a été, comme vient de le rappeler René Schoonbrodt, un des artisans acharnés et je dirais même plus un gardien vigilant puisqu'au fil des réformes des législations urbanistiques nous avons toujours veillé à ce que la publicité et la participation citoyenne soient non seulement préservées mais augmentées, voire améliorées. Au demeurant, ce dispositif est particulièrement remarqué à l'étranger, comme nous en avons de nombreuses fois fait le constat

Et à plusieurs reprises durant cette semaine une proposition a été faite tant par le représentant de l'UPSI, mardi que par Vincent Dehon, hier pour l'Ordre des architectes qui irait dans ce sens et comblerait en outre une lacune maintes fois constatée en associant les acteurs de la ville (et il faut s'entendre sur ce terme) à l'entame de la réflexion sur les projets d'une certaine importance. Quel sens y a-t-il, en effet, à laisser des architectes, des urbanistes, des promoteurs, des investisseurs s'engager dans la constitution laborieuse d'un projet pour *in fine* leur signifier que ce projet doit être totalement ou au mieux, partiellement revu, alors qu'un travail mené en amont permettrait de « gagner » du temps, de l'énergie et des moyens financiers.

Ce temps perdu, ces moyens galvaudés ne profitent à personne et une réflexion aurait pu être menée à l'occasion de cette révision du CoBAT pour éviter ce gaspillage, avec, pour le coup, une réelle chance de réduire un certain nombre de délais ! Toutefois, le piège d'une telle démarche, souhaitée par les architectes et peut-être un peu moins par la promotion immobilière qui a souvent ses canaux de persuasion parallèle, est de voir qui convier à ce que Monsieur Dehon a appelé hier des « réunions de projet », suivant quelle procédure et à l'initiative de qui ? Cette nouvelle approche obligerait, à notre sens, les pouvoirs publics à reconnaître un certain nombre d'acteurs de la ville comme tels puisque les exclure de cette

démarche ne reviendrait qu'à reporter les objections à l'issue du processus. En clair il ne faudrait pas que la « réunion de projet » se fasse entre gens de bonne compagnie, à l'exclusion des habitants ou des associations ! Il y a là un champ de réflexion qu'une réforme du CoBAT plus soucieuse de faire participer les habitants de la ville à son aménagement aurait dû investir.

### **La potion magique**

Est-ce une manière de répondre à cette préoccupation mais le néo-urbanisme vervoordien envisage plutôt d'avoir recours à une potion magique qui doit lui permettre de divaguer et de divaguer sans contrainte : le Schéma directeur. Une arme de dissuasion démocratique massive dont le sens premier (un schéma est une représentation simplifiée servant de vecteur de communication) est détourné pour devenir le noyau de la vision urbaine future qui va, grâce à sa « *souplesse* », s'imposer à la plupart des niveaux de la planification urbaine.

Dans sa formule actuelle, le schéma directeur ne peut s'opposer au tiers, il a valeur indicative mais il est une forme d'embryon de ces « *réunions de projet* » dont je viens de parler : il permet de mettre autour de la table un certain nombre de pouvoirs concernés par un projet et de les informer et de conclure avec eux une forme de consensus autour duquel le projet peut alors être développé.

Dans le projet de CoBAT que nous avons examiné durant cette semaine, ce schéma directeur prend du galon ! Il devient l'outil de la dérégulation, l'agent de la flexibilité planologique qui doit permettre d'adapter le territoire urbain aux lubies du temps dont les immeubles-tours sont l'emblème !

Concernant ce *relooking* du schéma directeur, qui est donc, vous l'aurez compris, bien plus qu'un *relooking*, faire de l'exception une règle ne nous paraît pas une manière sensée de réfléchir à l'aménagement urbain ! Certes elle peut satisfaire des ambitions de hauteur mais elle porte en elle la destruction de toute forme de planification adaptée à la gestion du temps long de la ville. Sans compter que cette démarche ne va certainement pas dans la voie d'une clarté et d'une transparence accrues des mécanismes d'aménagement urbain !

### **Résister au « bougisme »**

Dans un intéressant petit essai intitulé *Résister au bougisme*, Pierre-André Taguieff prônait il y a quelques années une « *démocratie forte contre la mondialisation techno-marchande* ». Il y parle des sociétés sans citoyens générées par le turbo capitalisme, de ces « *inhabitants* » sans liens qui ne partagent rien et n'habitent nulle part ; un monde sans mémoire et qui refuse toute contrainte. L'avis conforme émis par la CRMS est une contrainte, c'est un acte significatif, au sens que lui donne Chomsky en précisant qu'il dépend des systèmes de principes qui déterminent les contraintes à travers lesquelles se réalise la signification. La signification est ici de protéger et de valoriser le patrimoine dont on nous dit par ailleurs qu'il est un des atouts de Bruxelles.

Refuser de se soumettre à cette contrainte est une manière de refuser de protéger le patrimoine qui nous paraît totalement inacceptable surtout quand ce refus est proposé par des responsables politiques qui n'ont pas la compétence technique nécessaire pour justifier d'une telle attitude en sachant de plus que le mécanisme alternatif qu'il propose en instaurant un « fonctionnaire délégué patrimoine », leur assure la possibilité d'une note verte, cette injonction émanant d'un cabinet qui comprend le patrimoine comme un attrape-touriste plutôt que comme une vertu collective.