

> Olivier EVRARD, conseiller juridique Brulocalis

REFORME DU CoBAT – PARTIE II : LES AUTORISATIONS URBANISTIQUES

Le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) a récemment fait l'objet de transformations d'ampleur dans l'ensemble de ses aspects¹. Brulocalis fait le point sur cette vaste réforme au travers d'articles ciblés sur les modifications qui impactent le plus les pouvoirs locaux.

1. Depuis son adoption en 2004, le CoBAT a été modifié à pas moins de 21 reprises. La dernière révision découle de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes. L'entrée en vigueur de celle-ci s'est opérée en trois phases : Une entrée en vigueur immédiate (10 jours après la publication au Moniteur belge, soit le 30 avril 2018) pour : la planification (Titre II du CoBAT), les règlements d'urbanisme (Titre III), et les renseignements urbanistiques (art. 275 et 276/1). Une entrée en vigueur différée le 20 avril 2019 en ce qui concerne : la liste des projets soumis à rapport ou à étude d'incidences (annexes A et B du CoBAT) ; la généralisation du mécanisme de prolongation des permis d'environnement (article 62 de l'OPE) ; la liste des installations de classe I.A soumises à permis d'environnement (annexe I de l'ordonnance du 22 avril 1999). Un second volet d'entrée en vigueur différée pour les autres matières : en autres les permis et procédures de délivrance, la péremption des autorisations, la protection du patrimoine, les infractions,.... Sur cette réforme, voir notamment : *La réforme du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)*, Dir. F. Neuray, Bruxelles, Larcier, 2018, ; *Les autorisations d'urbanisme à Bruxelles au regard de la réforme du CoBAT*, Dir. B. Havet et L. Vansnick, Bruxelles, Larcier, 2018 ; J. van Ypersele, Ph. Levert, Y. Feng, « La réforme du 30 novembre 2017 du code bruxellois de l'aménagement du territoire, quelques bouleversements en perspective », *Amén.*, 2018/2, pp. 101-132.

2. Les travaux parlementaires exposent à ce propos que : « Certains recourent à la technique de l'écléage de l'arbre, en coupant la partie supérieure du tronc pour ne laisser subsister qu'un reste de tronc voué, dans de nombreux cas, à déperir et à disparaître postérieurement. D'autres recourent à la technique du « rapprochement » qui consiste à sectionner les branches principales des arbres à une faible distance du tronc (technique dite du « porte-manteau »), ce qui peut avoir le même effet. De plus, cette formulation permettra de couvrir non seulement les atteintes au tronc et à la ramure des arbres à haute tige, mais également celles portées à leur système racinaire. »

Ce deuxième volet est consacré aux autorisations urbanistiques (permis d'urbanisme, certificats d'urbanisme et permis de lotir) dont les modifications législatives sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Les objectifs de simplification, de rationalisation et de raccourcissement des délais ont présidé à la réforme. Celle-ci apporte des améliorations notables mais se traduit également par un nouvel élargissement des compétences régionales.

Un train de 20 arrêtés d'exécution a été publié en plusieurs convois entre mai et juillet 2019, juste à temps avant la nouvelle date d'entrée en vigueur de la partie relative aux autorisations urbanistiques, le 1^{er} septembre 2019. Ce qui porte à une trentaine le nombre d'arrêtés modifiés ou remplacés en vue de la mise en œuvre de la réforme.

1. LES PERMIS D'URBANISME

1.1. Actes et travaux soumis à permis d'urbanisme (art. 98, § 1^{er})

Différentes modifications sont apportées dans la liste des actes et travaux qui nécessitent l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

1.1.1. La voirie (art. 98, § 1^{er}, 2^o/1) :

Il est désormais prévu explicitement qu'un permis est nécessaire pour « **modifier l'aménagement ou le profil d'une voirie** ». Cet ajout vise à mettre formellement le Code en concordance avec la pratique et à éviter toute discussion à ce sujet.

1.1.2. Les arbres (art. 98, § 1^{er}, 8^o et 8^o/1) :

Le législateur entend protéger le rôle essentiel joué par les arbres dans les qualités paysagères et biologiques des intérieurs d'îlots, des espaces verts et des voiries, et ce au travers de deux dispositions par application desquelles un permis est requis :

« *abattre, déplacer ou pratiquer toute intervention susceptible de mettre en péril la survie d'un arbre à haute tige.*
Le Gouvernement définit ce qu'il y a lieu d'entendre par « *arbre à haute tige* » au sens de la présente disposition. »

Cette formulation a pour but de **faire échec aux manœuvres frauduleuses** qui se sont développées pour contourner l'obligation de solliciter un permis d'urbanisme pour l'abattage d'un arbre à haute tige². En outre, le Code vise expressément le **déplacement** des arbres à haute tige, ce qui n'était pas le cas antérieurement.

« *modifier la silhouette d'un arbre inscrit à l'inventaire* » (art. 98, § 1^{er}, 8^o/1)

De nombreux arbres remarquables ne font pas l'objet d'une inscription sur la liste de sauvegarde ou d'un classement, ces mesures étant réservées à certains spécimens exceptionnels répondant aux conditions de l'article 206 du CoBAT. Il n'en demeure pas moins qu'en raison de leurs particularités, ils ont vocation à figurer à l'inventaire visé à l'article 207. Ne sont pas visés par la nouvelle disposition les travaux d'entretien et de taille habituelle mais ceux qui ont pour but ou pour effet de modifier la silhouette de l'arbre.

1.1.3. Modifier la destination ou l'utilisation d'un bien, même sans travaux (art. 98, § 1^{er}, 5^o) :

La modification du 5^o vise à **clarifier les notions de « destination » et d'« utilisation »**. Il ressort clairement du Code que :

- l'« *affectation* » ressort des plans à valeur réglementaire (PRAS, PPAS et, éventuellement, PAD). Il est ici question des fonctions « logement », « bureau », « commerce », etc. ;
- la « *destination* » ressort des permis ou, à défaut, de l'affectation du bien concerné. Ici aussi, ce sont les fonctions « logement », « bureau », « commerce », etc. qui sont pertinentes. Les changements de destination sont toujours soumis à permis d'urbanisme.
- l'« *utilisation* » renvoie, au sein de chacune des fonctions formant les affectations/destinations, à l'utilisation concrète des biens. Par exemple, la destination « logement » recouvre les maisons unifamiliales, les appartements, les



> La modification vise à clarifier les notions de « destination » et « d'utilisation »

maisons de repos, les logements étudiants, etc. ; la destination « commerce » englobe les activités commerciales les plus diverses (commerces de vêtement, établissements HoReCA, cinéma, agence bancaire, etc.). Les changements d'utilisation ne sont soumis à permis d'urbanisme que s'ils entrent dans les hypothèses visés par le Gouvernement³.

A présent, sont expressément inscrits dans le Code les critères qui doivent guider le Gouvernement pour arrêter l'énumération des changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme. Le Code reprend le principe énoncé dans le préambule de l'arrêté existant⁴ : il s'agit de pouvoir contrôler la compatibilité avec leur environnement de certaines utilisations qui paraissent susceptibles de causer des nuisances⁵.

Par ailleurs, il est précisé que, lorsqu'un permis n'a déterminé que la destination des lieux, la première utilisation de ceux-ci doit être considérée, au sens de l'article 98, § 1^{er}, 5^o, comme un changement d'utilisation.

1.1.4. Les implantations commerciales (abrogation du 13^o de l'article 4/2et de l'article 98, § 1^{er}) :

La réforme supprime les spécificités liées aux implantations commerciales. Celles-ci seront **appréhendées exclusivement au regard des règles classiques de l'urbanisme**.

Le point 13^o de l'article 98, § 1^{er} avait été inséré par l'ordonnance du 8 mai 2014 opérant l'intégration dans le CoBAT de dispositions relatives aux implantations commerciales, nouvelle matière régionalisée dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat⁶. Cependant, de nombreuses difficultés d'application de cette disposition sont rapidement

apparues : un champ d'application trop large et trop flou ; l'absence d'adoption d'un arrêté définissant les critères applicables pour déterminer quand une modification d'activité commerciale doit être considérée comme « importante » ; la référence à des notions issues du régime fédéral antérieur relatif aux implantations commerciales et inconnues en urbanisme⁷.

Dorénavant, la notion d'« établissement commercial » englobe toutes les catégories de commerces. Les notions d'« implantation commerciale » et de « surface commerciale nette », empruntées à la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, sont dès lors supprimées. Ce sont les notions déjà connues de tous de « commerce », « grand commerce spécialisé », « commerce de gros » et de « superficie de plancher », actuellement définies dans le plan régional d'affectation du sol, qui seront d'application.

Un rapport d'incidence sera requis pour tout « établissement commercial » entre 1.250 et 5.000 m² ; tandis qu'une étude d'incidences sera nécessaire pour tout « établissement commercial » d'une superficie supérieure à 5.000 m².

En outre, les deux autres Régions devront être informées en cas d'incidences transrégionales, c'est-à-dire lorsque l'implantation commerciale d'une superficie supérieure à 20.000 m² située à moins de 20 km d'une autre Région⁸.

Enfin, dans les travaux préparatoires, le Gouvernement annonce son intention de procéder à une révision de l'arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme afin « d'y définir de manière claire et raisonnablement limitée et proportionnée à l'intérêt de les voir soumises à autorisation préalable, les hypothèses dans lesquelles une modification

3. Le Gouvernement a exercé cette habilitation en adoptant l'arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme. La révision de cet arrêté est prévue à la suite de l'abrogation proposée de l'article 98, 13^o, du Code, qui impose un permis d'urbanisme en cas de modification importante de l'activité commerciale. La modification prévue de cet arrêté rend d'autant plus souhaitable la clarification de son fondement légal.
4. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002, relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.
5. Pour un examen de la jurisprudence relative aux changements d'utilisation, voir : O. Evrard, « Permis d'urbanisme pour modifier l'utilisation d'un commerce : le juge à la rescousse des riverains », *Trait d'Union Bruxelles*, AVCB, 2018/105, pp. 12-15.
6. De nombreux actes et travaux réalisés à l'occasion d'une implantation commerciale étaient déjà soumis à permis d'urbanisme pour un ou plusieurs autres motifs que le projet d'implantation commerciale en soi. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance du 8 mai 2014 a limité l'exigence de l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme au fait de « modifier de manière importante l'activité commerciale dans un immeuble déjà affecté à des fins commerciales, à l'exclusion des commerces de gros, ayant une surface commerciale nette de plus de 400 mètres carrés ».
- La nouvelle disposition entendait définir la notion « d'activité commerciale » tant par rapport à l'assortiment des biens vendus qu'au type ou à la gamme de biens et/ou services fournis ou encore par rapport à la superficie du commerce exploité. Quant à la notion de « modification de manière importante » de cette activité commerciale, habilitation était donnée au Gouvernement pour arrêter la liste des critères à prendre en compte pour la déterminer. Il était toutefois précisé qu'une augmentation de la surface commerciale nette exploitée de moins de 20 % mais avec un plafond de 300 mètres carrés ne constituerait pas une modification importante de l'activité commerciale si l'activité existante était maintenue.
7. Loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, dite « loi IKEA ».
8. art. 175/1, 3^o



> Il est mis fin au système de déclaration préalable

9. *Doc. Parl., Brux.-Cap., n° A-451/1, sess. 2016/2017, p. 62.*
10. Le législateur a ainsi entendu répondre à une observation formulée par la section de législation du Conseil d'Etat dans ses avis rendus à propos de l'arrêté du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte.
11. Ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité.
12. La suppression de ces dispositions n'a pas pour effet d'exonérer les actes et travaux de voiries dispensés de permis d'urbanisme de l'obligation de se conformer aux plans de mobilité (régional : PRM et communal : PCM). En effet, les dispositions des plans de mobilité qui ont une valeur réglementaire sont applicables, indépendamment de la question de savoir si un permis d'urbanisme est requis ou non. Cependant, le Fonctionnaire délégué a le pouvoir d'accorder des dérogations dans le cadre des demandes de permis d'urbanisme.
13. Art. 177, §2, alinéa, 1^{er}, 5^e.
14. *Doc. Parl., Brux.-Cap., n° A-451/1, sess. 2016/2017, pp. 63-64.*
15. L'article 100 du CoBAT renvoyait à trois catégories de permis visées à l'article 175, 3^e, 6^e et 7^e (ancienne mouture). A savoir : les actes et travaux :
 - situés dans un périmètre destiné à recevoir un projet d'intérêt régional, au sein d'une zone-levier mentionnée au plan régional de développement ou d'une zone d'intérêt régional mentionnée au plan régional d'affectation du sol ;
 - soumis à évaluation des incidences ;
 - ou qui s'étendaient sur le territoire de plusieurs communes au sein d'un périmètre d'intérêt régional arrêté par le Gouvernement.

d'activité commerciale est jugée suffisamment importante que pour [sic] justifier l'imposition de l'obtention d'un permis d'urbanisme »⁹.

1.2. Actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme

1.2.1. Fondement des dispenses de permis d'urbanisme ou d'actes de procédure (art. 98, §2, alinéa 1^{er} et §2/1)

La modification vise à définir plus précisément le fondement des dispenses qui peuvent être arrêtées par le Gouvernement. Il ressort explicitement du nouveau libellé de l'habilitation législative que les actes et travaux peuvent être dispensés de permis ou d'actes de procédure (avis, enquête publique, intervention d'un architecte) non seulement en raison de leur « *de minime importance* », mais également « *si l'exigence d'un permis ou d'un acte de procédure ne présente pas de pertinence en raison de la nature des actes et travaux considérés* »¹⁰.

1.2.2. Actes et travaux à l'identique relatifs aux voiries et aux espaces publics dispensés de permis d'urbanisme (abrogation des alinéas 2 à 5 de l'art. 98, §2) :

Il est mis fin au système de déclaration préalable instauré, dans un but de simplification administrative, par l'ordonnance « mobilité » du 26 juillet 2013¹¹.

Par application des dispositions aujourd'hui abrogées, la dispense de permis d'urbanisme prévue par l'arrêté « dispenses » pour la réalisation d'« *actes et travaux relatifs aux voiries et aux espaces publics à l'identique* » devait être confirmée par le Fonctionnaire délégué, sur la base d'un avis rendu par Bruxelles Mobilité¹².

Cette procédure a rapidement montré ses limites dans la mesure où Bruxelles Mobilité était amenée à rendre un avis sur des actes et travaux dont elle était, le plus souvent, maître d'œuvre. Par ailleurs, le mécanisme de la déclaration préalable manquait son objectif de simplification administrative, puisqu'il ne concernait que des actes exonérés de permis d'urbanisme.

1.3. Charges d'urbanisme (art. 100) :

Le Fonctionnaire délégué retrouve le pouvoir de déterminer l'affectation des charges d'urbanisme en numéraire dans tous les dossiers qui relèvent de sa compétence.

Parallèlement, **le Collège des bourgmestre et échevins se voit octroyer la faculté de proposer l'affectation des charges d'urbanisme en numéraire pour tous les permis délivrés par le Fonctionnaire délégué**. La proposition est formulée à l'occasion de l'avis qu'il rend sur le projet à l'issue de l'enquête publique¹³.

La proposition est facultative et non contraignante. D'une part, le Fonctionnaire délégué peut, moyennant due motivation, s'écarter de l'avis formulé par le Collège des bourgmestre et échevins. D'autre part, l'éventuelle absence de proposition émanant du Collège des bourgmestre et échevins n'empêche pas le Fonctionnaire délégué de prendre une décision¹⁴.

Antérieurement, le Collège des bourgmestre et échevins exerçait ce pouvoir de décision, par exception à la compétence du Fonctionnaire délégué, dans trois hypothèses limitativement énumérées¹⁵.

1.4. Péremption et prorogation des permis d'urbanisme (art. 101, §3)

Pour éviter la péremption, les travaux autorisés doivent être effectués dans le délai légal. Bien souvent le délai de deux ans se révélait difficile à tenir. D'une part, le bénéficiaire du permis doit trouver le financement nécessaire à la réalisation de son projet. D'autre part, l'exécution du permis d'urbanisme nécessite parfois la passation d'un ou plusieurs marchés publics.

Dans le régime antérieur, l'article 101, §2, du CoBAT prévoyait une possibilité de prorogation du permis pour un an, sans que le titulaire du permis doive justifier sa demande et ensuite, une possibilité de reconduction annuelle du permis mais, dans ce cas, uniquement lorsque le titulaire du permis justifie qu'il n'a pu mettre en œuvre son permis en raison de la survenance d'un cas de force majeure. Dans les faits, la prorogation était souvent demandée et systématiquement accordée pour autant que la demande respecte les conditions de forme prévues par le code.

Afin de remédier à ces inconvénients, **le délai de péremption du permis d'urbanisme est porté à trois ans**, avec une possibilité de prorogation

LA TRIPLE ACTION DE BRULOCALIS

Projet d'ordonnance modificative – Avis d'initiative

En janvier 2016, Brulocalis a émis un avis d'initiative sur le projet d'ordonnance (approuvé par le Gouvernement le 17 décembre 2015) visant à modifier le CoBAT.

Parmi les nombreuses remarques formulées, notre association pointait les **risques liés à l'instauration de délais de rigueur** :

En cas de dépassement des délais, dans le cadre de cette première version du projet d'ordonnance, le permis serait tacitement refusé et le demandeur devrait alors introduire un recours en réformation devant le Gouvernement dans les trente jours, ce qui n'aurait constitué aucune **amélioration pour les citoyens demandeurs de permis d'urbanisme**.

Par ailleurs, des délais stricts, sans possibilité de suspension, auraient limité les possibilités pour le collègue des bourgmestres et échevins de demander des renseignements et études complémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires à l'instruction de la demande de permis.

Un tel système aurait eu des effets contraires au but poursuivi d'allègement des démarches administratives et de raccourcissement des délais.

Brulocalis relevait également l'intention déclarée du Gouvernement de « *renforcer le personnel de la direction [régionale] de l'urbanisme pour leur permettre de tenir ces délais* » et demandait que les administrations communales, qui elles aussi seront tenues au respect de ces délais, bénéficient du même soutien. A défaut, dans les faits, le dépassement des délais entraînera un nouveau glissement de compétences vers l'étage régional.

Mise en œuvre de la réforme - Soutien des administrations communales

En décembre 2018, Brulocalis a à nouveau plaidé pour que la Région apporte un soutien aux communes afin de leur permettre d'**appliquer la réforme avec les ressources humaines nécessaires à un traitement efficace des dossiers dans des délais raisonnables dans le cadre d'une administration moderne au service des citoyens**.

Or, à l'approche de l'entrée en vigueur du second volet de cette importante réforme, le 20 avril 2019, il fallait bien constater que les mesures d'exécution et d'accompagnement qui s'imposent étaient loin d'être finalisées – ce qui ne manquait pas de susciter légitimement l'inquiétude grandissante des communes.

Ces mesures devaient prendre la forme d'une concertation entre les deux niveaux de pouvoir, de la **formation des agents des services urbanisme**, ainsi que d'un appui régional en vue du renforcement desdits services.

Dans ce cadre, il était primordial que les arrêtés d'exécution du CoBAT soient élaborés en **concertation avec les communes**, lesquelles sont les parties prenantes qui seront amenées à les appliquer, en accordant la priorité aux arrêtés qui ont le plus d'impact sur les politiques communales.

A cette occasion, Brulocalis a réitéré notre demande formulée par courrier du 18 septembre 2018 pour que le Gouvernement honore son engagement de **financer l'affectation de personnel supplémentaire aux services urbanisme de chaque commune** afin de soutenir ceux-ci dans la mise en œuvre de la réforme du CoBAT, qui implique l'imposition d'importantes charges supplémentaires.

Arrêtés d'exécution – Avis d'initiative

En mai 2019, Brulocalis a remis un avis d'initiative portant sur **10 projets d'arrêtés d'exécution** du Code bruxellois de l'aménagement

du territoire (CoBAT) et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (OPE). Celui-ci a été réalisé en concertation étroite avec les administrations communales.

L'examen des projets d'arrêtés, effectué dans des délais très courts, a débouché sur de nombreuses observations. Cela démontre une fois de plus toute l'importance de consulter les communes.

Brulocalis a demandé au Gouvernement :

- De prendre en compte les observations des communes et de répondre aux questions pendantes ;
- De réaliser les adaptations nécessaires de la plateforme informatique Nova 5, dans l'esprit des principes de simplification administrative ;
- De fournir aux administrations communales les supports techniques et pédagogiques utiles à la mise en œuvre de cette réforme ;
- Un soutien financier destiné au renforcement des services urbanisme et environnement, tant pour le cadre du personnel qu'en ce qui concerne l'équipement informatique des services.

16. Aux termes de l'article 98, § 1^{er}, 1^o, 2^o et 4^o :
- 1^o construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes, en ce compris les dispositifs de publicité et les enseignes ;
- 2^o apporter des transformations à une construction existante, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien ;
- 4^o reconstruire.

17. Bruxelles, (1^{re} ch.), 27 janvier 2009, *Amén.*, 2009, p. 217 ; C.E., 2 février 2011, n^o 210.956, *Robert*.

18. J. van Ypersele, B. Louveaux, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 776.

Sont considérés comme gros ouvrages au sens de l'article 2270 du Code civil les éléments constituant le gros œuvre : les murs, la charpente et la toiture,...

Pour un exemple concret, voir : Civ. Bruxelles, 30 avril 1997, www.juridat.be : il « n'est pas contestable que les travaux de terrassement (en ce compris les sondages géotechniques, le relevé des canalisations existantes, les travaux de déblais et de remblais), d'assainissement du sol et de canalisations (en ce compris les travaux relatifs à la collecte, au traitement et à l'évacuation des eaux résiduaires, aux descentes d'eaux pluviales et aux canalisations des eaux usées) de protection du site et de fondation (en ce compris le battage des pieux) constituent des travaux de gros œuvre. Si ces travaux sont préalables, ils sont indispensables à l'édification des constructions envisagées, étant destinés à assurer la stabilité et la solidité desdites constructions et tout vice, quant à ce, pourrait être reproché aux différents responsables de l'ouvrage ».

19. Pour un exemple, voir : Prés. Civ. Huy, 18 octobre 2011, référé, *Inforum* n^o 266229 : En l'espèce, les demandeurs du permis affirmaient avoir réalisé d'importants travaux de préparation du terrain destiné à recevoir le nouveau bâtiment. Ces travaux de préparation comportaient entre autres un terrassement afin de faire disparaître un dénivelé du terrain atteignant par endroit deux mètres de profondeur. Ces travaux de préparation du terrain font partie intégrante du projet des demandeurs et doivent être pris en compte dans l'appréciation de l'état d'avancement du chantier. Compte tenu du caractère rudimentaire de la construction envisagée et de l'importance du travail déjà effectué au regard de l'ensemble du projet, il y a lieu de considérer que les travaux avaient atteint un niveau d'avancement significatif au moment de la péremption du permis d'urbanisme.



> Le permis d'urbanisme est périmé lorsqu'il n'est pas mis en œuvre dans les 3 ans

annuelle lorsque le demandeur justifie qu'il n'a pu mettre en œuvre son permis en raison de la survenance d'un cas de force majeure ou lorsque l'exécution du permis requiert la passation d'un ou plusieurs marchés publics.

Les nouvelles règles se déclinent de la manière suivante :

1.4.1. Causes de péremption

1.4.1.1. Mise en œuvre du permis

Le permis d'urbanisme est périmé lorsque le permis, ou les charges d'urbanisme qu'il impose, n'est pas mis en œuvre dans les 3 ans de sa délivrance.

Pour les actes et travaux, il convient de distinguer deux hypothèses :

- lorsque le permis d'urbanisme porte sur des **travaux de construction, de transformation ou de reconstruction**¹⁶, l'article 101 du CoBAT impose au titulaire du permis d'avoir **commencé les travaux d'édification du gros-œuvre**. Il en résulte que la démolition des bâtiments existants et la réalisation de travaux d'excavation sur la base d'un permis d'urbanisme ne sont pas suffisants pour faire obstacle à la péremption d'un permis autorisant des travaux de construction¹⁷.

Le CoBAT ne définit pas la notion de « travaux d'édification de gros-œuvre ». On se réfère généralement aux règles de la responsabilité civile applicables en matière de garantie¹⁸.

- les autres actes et travaux doivent avoir été **entamés de façon significative** dans le délai légal.

Les termes « de manière significative » n'ont pas été définis par le législateur. Il convient de tenir compte non seulement de l'avancement réel des travaux au regard de l'ensemble du projet (élément objectif)¹⁹, mais aussi de la volonté réelle des maîtres de l'ouvrage de mener le chantier jusqu'à son terme (élément subjectif)²⁰.

1.4.1.2. Interruption des travaux

Le permis d'urbanisme est périmé lorsque les travaux sont interrompus pendant plus d'un an.

Désormais le CoBAT dispose explicitement que **la péremption peut être totale ou partielle**. Cette clarification législative consacre la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux permis juridiquement « scindables »²¹. Cette notion renvoie à l'hypothèse où l'on peut estimer que la partie des actes et travaux réalisée aurait été autorisée par l'autorité délivrante même si elle n'avait pas été intégrée dans une demande de permis plus large. Dans ce cas, la péremption totale ne se justifie pas, et il est donc prévu qu'elle ne concerne que la partie non réalisée du permis²².

1.4.2. Prorogations

Le titulaire du permis peut solliciter la prorogation du délai de péremption du permis, par période d'un an dans deux hypothèses : Lorsque l'interruption des travaux est justifiée par un cas de **force majeure**, ou par la nécessité de conclure un ou plusieurs **marchés publics**.

La demande de prorogation doit intervenir au plus tard deux mois avant la fin du délai de péremption, en d'autres termes au plus tard dix mois à compter de l'interruption des travaux.

A défaut de réponse de l'autorité dans les délais, la prorogation est réputée accordée.

Pour les projets mixtes : les demandes de prorogation du permis d'urbanisme et du permis d'environnement sont introduites devant le Fonctionnaire délégué (art. 176/1).

1.4.3. Causes de suspension

L'article 101 du CoBAT vise ici la **suspension du délai de péremption** du permis d'urbanisme.

La réforme introduit une nouvelle hypothèse : le délai de péremption du permis d'urbanisme est suspendu **de plein droit** non seulement lorsqu'il fait l'objet d'un **recours** en annulation devant le **Conseil d'Etat**, mais également lorsqu'une demande d'interdiction de mise en œuvre du permis est pendante devant une juridiction de l'**ordre judiciaire**²³.

Par ailleurs, des règles spécifiques sont applicables aux projets mixtes :

Premièrement, le permis d'urbanisme est suspendu tant que le permis d'environnement définitif²⁴ n'a pas été obtenu. Corrélativement, le délai de péremption du permis d'urbanisme ne prend cours qu'à partir de la délivrance du permis d'environnement définitif.

Deuxièmement, un recours judiciaire ou un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre le permis d'environnement, entraînent la suspension du délai de péremption du permis d'urbanisme.

1.4.4. Régimes dérogatoires

En raison de leur nature particulière, certains types de permis se voient appliquer des régimes différenciés.

1.4.4.1 Les « permis d'urbanisme de régularisation » (art. 101, §8) :

Comme auparavant, il est précisé que le régime général de la péremption n'est pas applicable aux permis tendant à mettre fin à une infraction visée à l'article 300, mais la disposition est réécrite pour clarifier le fait que, si un permis d'urbanisme porte, à la fois, sur la régularisation d'une situation infractionnelle et sur des actes et travaux étrangers à cette situation, les règles relatives à la péremption ne s'appliqueront pas aux premiers, mais bien aux seconds.

1.4.4.2 Les « permis phasés » (art. 101/1 et 192) :

L'article 192 du CoBAT permet à l'autorité délivrante de fixer un planning de l'exécution des travaux ou des éventuelles charges dont il est assorti. Le respect du planning peut être assuré par la fourniture de garanties financières.

Cette disposition, qui a pour vocation de garantir la mise en œuvre de projets immobiliers complexes, devait être lue en combinaison avec les règles relatives à la péremption du permis. Il en résultait que l'autorité délivrante ne pouvait imposer des

délais d'exécution en méconnaissance des délais de péremption visés à l'article 101, § 1^{er}, du Code. Le législateur a entendu remédier à cette limite.

A présent, **la durée de validité de l'ensemble des phases peut dépasser le délai de 3 ans**, tandis que l'interruption des travaux pendant plus d'un an entre les différentes phases n'entraîne pas la péremption du permis.

Pour ce faire, l'autorité fixe le point de départ du délai de péremption de chaque phase autre que la 1^{re}.

Chaque phase est susceptible de faire l'objet d'une prorogation annuelle du délai de péremption dans le respect des conditions visées à l'article 101, §2, du Code, mais le laps de temps entre deux phases ne peut en aucun cas excéder 3 ans.

Par ailleurs l'article 192 du CoBAT permet à l'autorité, ceci à la demande motivée du titulaire du permis, de revoir le planning en cas d'imprévision.

Les travaux parlementaires donnent un exemple éclairant afin de faciliter la compréhension de ce mécanisme :

« Si un permis est délivré pour un projet impliquant la construction de trois immeubles (deux immeubles de logements et un immeuble de bureaux), l'autorité délivrante peut imposer l'ordre et le délai dans lesquels les actes et travaux et charges d'urbanisme doivent être réalisés. Le planning suivant pourrait être imposé dans le cadre d'un permis délivré le 1^{er} septembre 2015 :

- *phase 1 : immeuble de logement 1 – le délai de péremption de trois ans relatif à cette phase court à compter de la notification du permis ;*
- *phase 2 : immeuble de bureaux, le permis peut fixer le point de départ du délai de péremption de trois ans au 1^{er} septembre 2017 (c'est-à-dire un peu moins de deux ans après la notification du permis), étant entendu que les travaux peuvent évidemment être entamés avant cette date, pour autant qu'il n'en résulte pas une inversion du phasage imposé ;*
- *phase 3 : immeuble de logement 2, le permis peut fixer le point de départ du délai de péremption de trois ans au 1^{er} septembre 2020 (c'est-à-dire trois ans après le point de départ du délai de péremption de la phase précédente, et un peu moins de cinq ans après la notification du permis), étant toujours entendu que les travaux peuvent être entamés avant cette date, pour autant qu'il n'en résulte pas une inversion de tout ou partie des phases imposées.*

L'interruption des travaux pendant plus d'un an entre deux phases (ex : interruption des travaux entre la phase 2 qui aurait été terminée en 2019 et la phase 3) n'entraîne pas la péremption du permis²⁵. »

20. Les termes de « *manière significative* » participent de l'idée que « *le commencement de travaux ne peut être un pur simulacre, mais au contraire doit révéler que le bénéficiaire du permis a la volonté de le mettre en œuvre et d'autre part, les travaux doivent correspondre à la réalité, sans qu'il soit toutefois exigé que leur importance soit proportionnée à la réalisation du projet dans son entier* » (M. Kestermont-Soumeryn, « Les conditions assortissant les permis, les charges d'urbanisme et la péremption des permis », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998 p. 358).

Pour un exemple concret, voir : C.E., n° 166.415, 8 janvier 2007, *Feldmann* : Lorsque les travaux n'ont démarré qu'après la communication du refus de prorogation du permis mais avant la date de péremption de ce dernier et qu'ils ont été interrompus immédiatement après la date de péremption du permis, il convient de considérer qu'ils ont uniquement été entrepris pour faire obstacle à l'application du mécanisme de péremption.

21. C.E., 21 septembre 2010, 15^e Ch., n° 207498, *Bacquet*.

22. *Doc. Parl.*, Brux.-Cap., n° A-451/1, sess. 2016/2017, p. 65.

23. Cette disposition permettra d'éviter la péremption du permis d'urbanisme dans les cas où son titulaire n'ose le mettre en œuvre du fait de l'existence d'une procédure judiciaire et compte tenu du risque de devoir remettre les lieux en leur pristin état. Cette modification n'empêchera toutefois pas le bénéficiaire du permis de le mettre en œuvre lorsqu'il l'estime opportun, nonobstant l'existence du recours en justice. Il s'agit donc d'un nouveau cas de suspension du délai de péremption du permis et non du permis lui-même.

24. On entend par là le permis ayant épuisé les voies de recours administratifs ou le délai pour l'introduction d'un tel recours.

25. *Doc. Parl.*, Brux.-Cap., n° A-451/1, sess. 2016/2017, p. 62.



> Les délais actuels de délivrance passent du délais d'ordre en délais de rigueur

1.4.4.3 Les « travaux récurrents » valables 10 ans (art.101, §3) :

L'article 101 du CoBAT tel que modifié prévoit la **possibilité de porter la durée de validité du permis à dix ans** lorsque les actes et travaux autorisés impliquent une **récence** ou s'inscrivent dans un **programme de gestion** de l'ensemble du bien concerné. Cette possibilité d'extension est limitée à quatre catégories de permis :

- les permis demandés par des personnes de droit public ;
- concernant des actes et travaux d'utilité publique ;
- relatifs à un bien qui fait l'objet de mesures de protection patrimoniale²⁶ ;
- ou situés en zones d'espaces verts.

Cette nouveauté est justifiée par le fait que l'aménagement ou la gestion de certains biens, tels les zones d'espaces verts, les biens protégés, les voiries ou espaces publics, nécessite l'exécution d'actes et travaux récurrents. Elle a pour objectif d'éviter une multiplication des permis et des procédures et de déterminer précisément l'intervention des travaux, sans devoir connaître à l'avance le moment exact de leur mise en œuvre. Elle devrait également permettre d'avoir une vision globale et à long terme de la gestion et de l'aménagement du bien.

Ces actes et travaux peuvent avoir pour objet l'implantation d'éléments nouveaux (placement de dispositifs d'éclairage public, installation de mobilier urbain, etc.) ou porter sur des éléments existants (modification du revêtement de la voirie, remplacement des dispositifs d'éclairage public ou du mobilier urbain, élagage ou abattage d'arbres situés en voirie ou au sein d'une zone d'espaces verts, restauration ou remplacement des châssis d'un immeuble, entretien des intérieurs classés des musées ou églises, etc.).

Pour ces permis, l'interruption des travaux pendant plus d'un an n'entraîne pas la péremption du permis.

De plus, la prorogation du délai de péremption est exclue pour ces travaux récurrents. Le délai exceptionnel de dix ans doit permettre de couvrir également ces circonstances. À défaut, il n'est pas déraisonnable d'exiger, dix ans après, qu'une nouvelle demande de permis soit introduite.

1.5. Les permis d'urbanisme modificatifs (art. 102/1) :

Des précisions sont également apportées quant aux permis d'urbanisme modificatifs. Pour éviter toute confusion, rappelons qu'il s'agit ici de **modifier un permis qui a déjà été délivré**, et non pas de modifier une demande de permis en cours d'instruction.

Le régime applicable à ces demandes est clarifié : Les règles « classiques » sont complétées par des règles particulières énoncées à l'article 102/1 du CoBAT, lequel désigne comme **autorité délivrante** celle **qui a octroyé le permis initial**.

Par exception, le Fonctionnaire délégué est investi de cette compétence dans les deux cas suivants :

- lorsque la demande de modification rencontre une des hypothèses de compétence du Fonctionnaire délégué²⁷ (par exemple en cas d'évaluation des incidences), alors même que le permis initial a été délivré par le Collège des bourgmestre et échevins ;
- lorsque le permis initial a été délivré par le Gouvernement sur recours.

26. Hypothèse visée à l'article 175, qui devient l'article 123/2 du CoBAT.
27. Compétences aujourd'hui énumérées à l'article 123/2 du CoBAT.
28. Par l'entremise d'un plan particulier d'affectation du sol (PPAS) d'initiative gouvernementale, et uniquement s'il est non conforme à un plan entré en vigueur postérieurement ou s'il empêche des travaux d'utilité publique. Rap-pelons à cet égard que la dernière réforme du CoBAT fait du PPAS un outil d'initiative exclusivement communale. Ainsi, les PPAS d'initiative régionale ont-ils été supprimés. Cependant un PPAS (d'initiative communale) pourra toujours modifier ou abroger un permis de lotir.
29. Le permis de lotir a été institué, par la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962, dans un triple but :
- garantir aux acquéreurs des lots qu'ils pourraient y construire leur habitation ;
 - garantir aux autorités communales qu'elles n'auraient plus à suppléer les lotisseurs défaillants dans la viabilisation des lotissements dont les lots auraient été vendus sans que soient réalisés la voirie et ses accessoires ;
 - mettre fin aux demandes d'autorisations à visée exclusivement spéculative, qui visaient seulement à valoriser les terrains, sans volonté réelle de le développer à court terme.

2. LES PERMIS DE LOTIR (ART. 103 À 123 ET 177/2-177/3)

A la fois acte individuel et à valeur réglementaire, le permis de lotir est un acte hybride qui se caractérise par sa sécurité juridique mais aussi par sa rigidité. En effet, une telle autorisation sort ses effets sans limite dans le temps et ne pouvait, jusqu'il y a peu, être modifiée ou abrogée par les autorités que dans des hypothèses très limitées²⁸.

Afin de conserver l'objectif principal des permis de lotir, lequel consiste à garantir la viabilisation des terrains de grande ampleur, le législateur a pris le parti d'en alléger le régime plutôt que de l'abroger purement et simplement²⁹.

Le champ d'application des permis de lotir se voit aujourd'hui restreint aux situations impliquant « la création ou la prolongation d'une voie de communication ».

Il en ressort que les éléments constitutifs sont désormais les suivants :

- la division
- d'un terrain non bâti,
- impliquant la création ou la prolongation (réduction, redressement, suppression)³⁰ d'une voie de communication (voie publique ou privée)³¹,
- en cédant des lots³²,
- dont au moins l'un d'eux est destiné à l'habitation.

Dans la mesure où son champ d'application est maintenant limité aux situations impliquant la création ou la prolongation d'une voie de communication, le Fonctionnaire délégué devient la seule autorité compétente pour la délivrance des permis de lotir³³.

Nouveauté importante au point de vue de ses effets, et dans un but de simplification administrative : le permis de lotir vaut permis d'urbanisme pour ce qui concerne les voies de communication.

En outre, aucun permis de lotir ne sera nécessaire lorsqu'un plan particulier d'affectation du sol (PPAS) ou un plan d'aménagement directeur (PAD) contient lui-même un plan détaillé de la division du parcellaire³⁴.

Au point de vue de la procédure, et comme auparavant, dans la mesure où elles portent par définition sur des voies de communication, les demandes de permis de lotir sont soumises aux mesures particulières de publicité. Soulignons également que le Code énonce explicitement que le conseil communal délibère sur les « questions de voirie » préalablement à la délivrance du permis de lotir³⁵.

Enfin, pour être complet, il est utile de rappeler que les opérations de division qui n'entrent pas dans le champ d'application des permis de lotir sont soumises aux formalités imposées par l'article 104

du Code. Cependant, suite à la réforme, le délai des autorités pour rendre leur avis passe de 20 à 30 jours.

3. LE CERTIFICAT D'URBANISME (ART. 198 À 205)

Pour les certificats d'urbanisme, **le Code renvoie à la procédure applicable en matière de permis** : les certificats sont délivrés selon la même procédure, dans les mêmes délais et par les mêmes autorités³⁶.

Le certificat est désormais dispensé d'évaluation des incidences si le certificat d'urbanisme a été soumis à étude ou rapport d'incidences et que la demande de permis consécutive y est conforme ;

DÉLAIS DE RIGUEUR

L'évolution majeure apportée par l'ordonnance modificative consiste à transformer les délais de délivrance des permis, qui sont actuellement des délais d'ordre, en délais de rigueur.

Ce mécanisme est directement inspiré de la procédure d'instruction des permis d'environnement. Alors que les délais d'ordre ne sont assortis d'aucune conséquence en cas de dépassement, les délais de rigueur impliquent, à l'inverse, que la demande soit automatiquement refusée en cas de dépassement du délai¹.

Afin d'éviter de créer des situations dans lesquelles le permis se trouverait refusé et de contraindre le demandeur à introduire un recours contre ce refus tacite, le nouveau CoBAT dispose que **lorsque le collège des bourgmestre et échevins ne statue pas dans le délai qui lui est imparti, le fonctionnaire délégué devient automatiquement compétent pour délivrer le permis**.

De plus, des hypothèses de suspension du délai de délivrance des permis sont revues et étendues.

1. Pour rappel, l'option inverse, impliquant un permis réputé octroyé, qui a existé par le passé en droit bruxellois, n'est plus envisageable, notamment au motif que ce système implique la possibilité, dans certains cas, de réaliser des projets qui n'ont pas été soumis à la participation du public et/ou à l'évaluation de leurs incidences.

30. Les opérations d'élargissement, de rétrécissement, de redressement et de suppression d'une voie de communication existantes n'entrent donc pas dans le champ d'application du permis de lotir, étant donné que dans cette hypothèse le réseau viaire existant est suffisant pour desservir le projet.

31. Les travaux préparatoires justifient ce choix terminologique de la manière suivante : « L'usage du terme «voie de communication» plutôt que de celui de «voirie» vise :

- d'une part, à éviter toute discussion potentielle dans le cas de voiries annoncées comme privées mais présentant toutes les caractéristiques d'une voirie destinées à être cédées ensuite à l'autorité publique. Toutes les voies de communication sont visées, qu'elles soient publiques ou privées,
- d'autre part, à ne viser que les espaces destinés à permettre la circulation des divers usagers de la route, à l'exclusion des projets consistant, par exemple, à ne créer qu'un accès carrossable privatif à un «lot» ne disposant pas d'un accès direct à la voirie. »

32. Le Code énumère des opérations de cession et de mise à disposition des lots soumises au régime du permis de lotir. Outre la location pour plus de neuf ans, il vise à présent la «cession» de manière générale, englobant de cette manière toutes les opérations envisageables (telles que l'apport en société et l'échange). Le fait d'«offrir» un lot à la cession ne nécessite plus de permis de lotir.

En outre, l'obtention d'un permis de lotir préalable n'est pas nécessaire dans les cas suivants :

- des hypothèses comme la sortie d'indivision (partage), puisque celui-ci ne sera plus requis que lorsque la division du terrain implique la création ou de prolongation d'une voirie publique;
- la vente d'habitations sur plans organisée par la loi «Breyne», puisque celle-ci ne consiste pas à vendre un lot sur lequel l'acquéreur s'occupera de (faire) construire une (ou plusieurs) habitation(s), mais est un contrat portant simultanément sur le terrain et sur l'habitation que le vendeur s'engage à construire pour l'acheteur, lequel devient propriétaire des constructions au fur et à mesure de leur réalisation.

33. Ce principe est inscrit expressément à l'art.123/2, § 2

34. art. 30/9 et art.64, al.2

35. art. 177/3

36. art. 200 CoBAT

ou ne s'en écarte que sur des aspects qui ne ressortissent pas de l'annexe A ou de l'annexe B.

Par ailleurs, le contenu du dossier de demande a fait l'objet d'une simplification au travers de l'arrêté relatif à la composition des dossiers de demandes³⁷.

4. LA DECLARATION URBANISTIQUE (ABROGATION DE L'ART. 205/1)

4.1. La déclaration urbanistique est supprimée.

En réalité, ce mécanisme inséré en 2014 dans le cadre des mesures sur les implantations commerciales³⁸ n'avait jamais été mise en œuvre.

Sa suppression permettra d'alléger les formalités administratives, le législateur ayant estimé que cette procédure faisait double emploi avec les missions dévolues à Atrium et qui poursuivent des objectifs équivalents.


4.1.1. Répartition des compétences entre la Commune et la Région : vers une « Compétence partagée »

Au cours des nombreuses modifications législatives intervenues depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale, les exceptions à la compétence de principe du Collège des bourgmestre et échevins pour délivrer les permis d'urbanisme se sont progressivement multipliées³⁹.

Actuellement, dans les faits, il convient plutôt de parler de « compétence partagée » entre les communes et la Région. L'insertion dans le Code du nouveau chapitre consacré aux autorités délivrantes vise à mieux refléter cette évolution.

Le principe qui prévaut depuis les origines du droit de l'urbanisme en Belgique est maintenu⁴⁰ : Sauf cas expressément prévus par le CoBAT, la délivrance des permis d'urbanisme ressortit de la compétence du collège des bourgmestre et échevins.

Cependant, le nouvel article 123/2, § 1er du Code étend la compétence du Fonctionnaire délégué à toutes les demandes de permis d'urbanisme relatives à un projet mixte, même celles qui ne sont pas soumises à évaluation des incidences ; ainsi qu'aux permis de lotir. De plus, la compétence du Fonctionnaire délégué est expressément étendue aux projets qui ne relèvent qu'en partie d'un des cas actuellement listés⁴¹.

Par ailleurs la compétence du Fonctionnaire délégué portant sur les demandes relatives à un bien situé dans un périmètre destiné à recevoir un projet d'intérêt régional⁴² est supprimée en raison de la disparition de ces périmètres suite à la création des plans d'aménagement directeurs (PAD). 

37. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2013 déterminant la composition du dossier de permis d'urbanisme, tel que modifié par arrêté du 4 juillet 2019, M.B. 15 juillet 2019.

38. Ordonnance du 8 mai 2014 opérant l'intégration dans le CoBAT de dispositions relatives aux implantations commerciales, nouvelle matière régionalisée dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat.

39. L'extension la plus importante a été introduite lors de la réforme de l'Etat « intra-bruxelloise » en 2013, suite à laquelle les permis d'urbanisme soumis à rapport ou à étude d'incidences relèvent de la compétence du Fonctionnaire délégué.

40. Art. 123/1

41. Les permis sollicités par une personne de droit public, concernant des actes et travaux d'utilité publique, le patrimoine immobilier ou un site d'activité économique inexploité.

42. Art. 175, 3°, ancien

CONCERTATION INSTITUTIONNALISÉE – RESPECT DE LA CHARTE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Notre association a rappelé, à de nombreuses reprises, les obligations auxquelles est tenu le Gouvernement bruxellois en vertu de la Charte de l'Autonomie locale. Celle-ci prévoit que « **les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile** et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ».

Ce principe porte en corollaire celui de la **neutralité budgétaire des mesures** prises au niveau régional, ainsi qu'à tout autre niveau, lorsqu'elles impactent

les pouvoirs locaux. Pour ce faire, il faut évaluer les répercussions financières et administratives sur les pouvoirs locaux de toute décision projetée. En cas d'impact négatif sur les finances et la gestion des pouvoirs locaux, l'autorité concernée doit prendre les mesures compensatoires requises.

La Charte de l'autonomie locale a été ratifiée sans réserve par la Région de Bruxelles-Capitale¹.

Vu l'ampleur des modifications, il convient de demander à l'autorité régionale d'adopter les mesures compensatoires requises. En effet, l'équité entre autorités publiques exige que les moyens adéquats soient garantis en cas de transfert de missions ou d'imposition de charges nouvelles aux pouvoirs locaux.

¹ Ordonnance du 22 avril 1999 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985.