

Créer un cadre unique et simplifié pour l'urbanisme, l'environnement et le patrimoine.

Introduction

Le paysage urbain, la qualité de nos espaces de vie et de travail sont essentiels pour notre qualité de vie. Un urbanisme débridé a conduit dans les années soixante à ce que l'on a appelé la « Bruxellisation ». Depuis, les pouvoirs publics ont pris leurs responsabilités. Des règles plus strictes ont été édictées (1).

La législation en matière d'urbanisme devait évoluer et a évolué. Elle change même en permanence. **Ces dix dernières années, le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) a été modifié à 18 reprises ! A force de modifications, le CoBAT a perdu toute cohérence. Il est de moins en moins compréhensible par le citoyen et même par les professionnels.**

Une n^{ième} révision du CoBAT ne suffira pas pour résoudre tous les problèmes que pose son application. C'est à une refonte complète du CoBAT qu'il faut s'attaquer. Celui-ci regroupe aujourd'hui diverses ordonnances ayant trait aux « matières du cadre de vie ». Il n'a toujours pas intégré celle des permis d'environnement, pourtant très liée à celle des permis d'urbanisme. Si la Région de Bruxelles-Capitale a « inventé » son concept du permis unique comme étant « le permis d'urbanisme + permis patrimoine », applicable in fine à peu de biens en raison du faible nombre de classements, la même dénomination de « permis unique » qui existe en Région wallonne procède d'un concept de « permis d'urbanisme + permis d'environnement », soit un seul permis pour deux matières conjointes, pour lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale n'a toujours rien d'autre à imposer aux entrepreneurs et investisseurs que l'incertitude de disposer simultanément de deux permis différents, délivrés par des instances différentes, au risque que l'absence de l'un signifie, au terme de tous les recours administratifs ou devant le Conseil d'Etat qui sont possibles, le rejet de la totalité d'un projet. Un permis unique urbanisme/environnement/patrimoine constituerait une simplification notable des législations sur l'urbanisme et l'environnement. D'autres simplifications doivent impérativement intervenir. C'est l'objet de la présente analyse. L'expérience montre l'urgence de telles modifications. Les communes, l'administration régionale, les demandeurs de permis, les habitants sont tous victimes aujourd'hui d'une législation de plus en plus difficile à appliquer.

Evolution et mise en perspective du droit de l'urbanisme

L'arrêté-loi de 1946 avait pour but de baliser les principaux objectifs de la reconstruction suite à la guerre. Ensuite, avec la loi du 29/03/1962 modifiée par les lois du 22/04/1970 et du 04/12/1970, se pose davantage la question des repères sur lesquels se fonde une législation ayant trait à l'aménagement du territoire. L'objectif poursuivi par la loi de 1962 fut de planifier l'urbanisation en fonction principalement de la réglementation urbanistique et planologique en vigueur. Tout le territoire étant couvert par les plans de secteur, pour connaître les procédures il fallait situer une demande par rapport à quatre principes simples et clairs :

- Un projet se situe, dans un territoire couvert par un plan particulier d'affectation du sol (PPAS) ou un permis de lotir (PL), et le projet s'y conforme, ou non,
- Le projet se situe en dehors d'un territoire couvert par un plan particulier d'affectation du sol ou un permis de lotir,
- Le projet répond aux critères des permis de minime importance,

(1) Le règlement Général de la Bâtisse de l'Agglomération de Bruxelles de 1976 modifié ultérieurement par le Règlement Régional de l'Urbanisme, le Plan de Secteur de 1979 remplacé en 2001 par le Plan Régional d'Affectation du Sol, l'Ordonnance Organique de la Planification et de l'Urbanisme qui en 1991 a remplacé la loi de 1962 et qui a elle-même été fondue en 2004 dans le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire ont créé un nouveau cadre réglementaire pour l'urbanisme à Bruxelles.

- Par dérogation au principe général qui confère aux Collèges des Bourgmestre et Echevins la compétence d'octroyer les permis, dans certains cas précis, pour des projets d'utilité publique, les permis sont délivrés par le fonctionnaire délégué.

Cette vision incluait la possibilité d'une dérogation aux textes réglementaires, soumise d'office à une décision du fonctionnaire délégué et à défaut d'être soumise à des règles précises (PPAS ou Permis de Lotir), une demande restait soumise à un avis conforme du fonctionnaire délégué, organe de tutelle des communes (à l'époque au niveau provincial et aujourd'hui au niveau régional). Dans le cas inverse, l'organe de tutelle gardait un pouvoir de suspension de la décision en cas de non-conformité à la réglementation et à la législation en vigueur. L'Ordonnance Organique de la Planification et de l'Urbanisme du 29 août 1991 et ses multiples modifications successives ont conduit à ébranler cet édifice. Force est de constater (voir quelques exemples non exhaustifs en annexe) que « l'ouvrage CoBAT » a été modifié au-delà de ce que permet le principe usuel de la « dérogation » aux règles simples, qui veut « qu'une dérogation doit rester marginale, faute de quoi, c'est la règle qu'il faut adapter ». **Les balises de notre législation sur l'urbanisme à Bruxelles ne sont désormais plus claires et le risque d'erreur voire d'abus de pouvoir est important.**

Une modification en profondeur du CoBAT

Pour simplifier notre législation sur l'urbanisme, la rendre plus cohérente et garantir plus de sécurité juridique, plusieurs pistes sont possibles :

1. Pallier aux principales objections actuelles, et « réparer » l'outil, une n^{ième} fois en veillant enfin, de façon complète et simulations de tous les cas de figure à l'appui, à la transversalité des textes et au contrôle de la cohérence de tous les articles. Ceci nécessite :
 - a. Un travail préalable de vérification de l'adéquation des délais par rapport à un timing réaliste qui tient compte des fréquences des réunions de la Commission de concertation, des Collèges des Bourgmestre et Echevins, des délais de transmission par la poste et de réception des courriers dans les services communaux.
 - b. Sur cette base, réécriture des articles en adaptant procédures et délais pour que ceux-ci soient les plus courts possibles.
 - c. Adapter le délai imparti au Collège des Bourgmestre et Echevins pour émettre son avis sur une demande instruite en application de l'article 175 du CoBAT, en fonction de la faculté dont dispose la Commission de concertation de postposer son avis, en vue de disposer de compléments d'information.
 - d. Modifier l'article 155§1 en supprimant l'imposition de l'avis du fonctionnaire délégué pour les demandes dans un plan particulier d'affectation du sol approuvé avant le 22.04.1962.
 - e. Modifier l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux actes et travaux dits « de minime importance », en spécifiant ceux dispensés des mesures particulières de publicité, ou (plus simple) restituer le principe jadis d'application au sein de l'article 154, qui spécifiait que les actes et travaux « de minime importance » sont dispensés de mesures particulières de publicité.
 - f. Modifier les dispositions législatives qui impliquent que l'instruction d'une demande est suspendue quand le gouvernement prend acte de l'introduction d'une demande de classement ou à tout le moins limiter à quelques mois cette période de suspension.
 - g. Revoir le mécanisme des charges d'urbanisme (qui sont devenues en fait une taxation déguisée qui alourdit le coût de la construction) pour les projets de plus de 1000 m² et ne plus imposer comme charges que celles qui sont nécessaires pour la réalisation d'un projet et liées à celui-ci.
 - h. S'inspirer utilement de la législation sur les permis d'environnement en créant pour des petits projets une simple déclaration urbanistique (qui serait l'équivalent des permis

Classe 3 en matière d'environnement). Cette déclaration viserait des travaux comme repeindre sa façade en changeant sa couleur. La Commune disposerait de 2 ou 3 semaines pour réagir et éventuellement demander un permis d'urbanisme. Dans la négative, ces tout petits travaux aujourd'hui soumis à permis en seraient exemptés.

- i. Revoir l'arrêté de composition de dossiers pour les petits permis. On demande aujourd'hui beaucoup trop de documents et plans pour de toutes petites transformations.
 - j. Simplifier les procédures d'élaboration des Plans Particuliers d'Affectation du Sol. Il faut aujourd'hui parfois 3, 5 voire 7 ans pour élaborer un PPAS ! Et à la fin de ce processus le Gouvernement le remet parfois totalement en cause ou ne se prononce pas ! (2)
 - k. Maintenir l'enquête publique pour tous les dossiers qui sont aujourd'hui soumis à enquête mais ne prévoir le passage en Commission de concertation que pour les seuls dossiers qui nécessitent un Rapport ou une Etude d'incidences ou qui dérogent aux prescriptions générales du Plan Régional d'Affectation du Sol. Tous les gros dossiers continueraient ainsi à être débattus en Commission de concertation. Tandis que les plus petits dossiers ne feraient l'objet que d'une enquête publique pendant laquelle les personnes concernées pourraient faire connaître leur avis par écrit. (3)
 - l. Alléger les procédures concernant les Etudes d'incidences et revoir les seuils requis pour un Rapport d'Incidences et une Etude d'Incidences. (4)
 - m. Ristourner aux communes, qui font l'essentiel du travail de constatation et de poursuite des infractions, une part significative du produit des amendes administratives engendrées par ces infractions...
 - n. Sanctionner les professionnels (entrepreneurs, poseurs de châssis, de verandas, d'enseignes, ...) qui réalisent des travaux en infraction en les rendant responsables, au même titre que les propriétaires, des infractions commises.
 - o. Enlever la compétence de délivrance des permis pour la création de nouvelles voiries incluses dans des permis de lotir au Fonctionnaire Délégué pour la redonner, comme par le passé, aux Collèges des Bourgmestre et Echevins avec avis conforme du Fonctionnaire Délégué, ce qui garantirait que toutes les conditions techniques qui doivent figurer dans les permis pour ces voiries destinées à être reprises par les Communes y figurent bien.
2. Refondre les textes sur base d'un schéma hiérarchisé et accessible au citoyen (incluant les permis d'environnement). Vu toutes les modifications successives intervenues au cours des différentes législatures, ce serait la meilleure solution. Le nouveau CoBAT devrait tenir compte des remarques émises ci-avant.
 3. Redéfinir de façon claire et sans équivoque, dans le respect de la hiérarchie des normes, les limites de l'interaction entre un Plan Particulier d'Affectation du Sol et le Règlement Régional de l'Urbanisme et prévoir, comme pour les permis de lotir, que le plan prime sur le règlement.

(2) Il serait logique, si le Gouvernement ne décide pas dans le délai légal dont il dispose, que le PPAS soit considéré comme tacitement approuvé. Le même principe d'une approbation tacite devrait être appliqué pour les décisions du Fonctionnaire délégué concernant les demandes de dérogations.

(3) C'était la procédure utilisée il y a quelques années pour les commodo incommodo. Elle permet la transparence et l'examen des remarques parfois pertinentes des voisins d'un projet qui, même limité, peut avoir un impact pour eux, par exemple en terme d'ensoleillement. La procédure pour ces permis serait ainsi raccourcie d'un ou deux mois. L'ordre du jour des commissions de concertation aujourd'hui « embouteillées » serait fort allégé et les travaux s'y dérouleraient de manière beaucoup plus normale.

(4) Aujourd'hui, un Rapport d'Incidences est requis à partir de 25 parkings (donc parfois pour un immeuble de 12 à 15 logements !). Une Etude d'incidence est obligatoire dès qu'il y a 200 parkings. Doubler ces seuils serait un allègement significatif des procédures.

Conclusion

Le droit de l'urbanisme n'a plus de cohérence à Bruxelles. Sa refonte est nécessaire et urgente. Une législation sans balises claires, hyper complexe et dont certains processus de décision sont opaques créé un risque d'arbitraire (5). La lourdeur et la lenteur des procédures pénalisent tous ceux, et en premier les particuliers, qui veulent construire et investir à Bruxelles. Des dérives sont constatées dans notre politique de développement de la ville comme celle du « tout au logement ».

Pourquoi ne pas **organiser des assises de l'urbanisme** composées de tous les acteurs concernés (architectes, investisseurs, milieu associatif, responsables communaux et régionaux,...) dont l'objectif, au-delà du diagnostic, serait de formuler des propositions sur l'évolution souhaitable de la législation et de notre politique de l'aménagement du territoire ? L'urbanisme aujourd'hui à Bruxelles est beaucoup trop entre les mains des juristes au lieu d'être dans celles des auteurs de projet, des responsables publics, des citoyens. Cela doit Changer !

Marc COOLS
Echevin de l'Urbanisme et
de l'Environnement d'Uccle
04/02/2015

(5) « L'interventionnisme » des cabinets ministériels dans certains dossiers suscite beaucoup d'interrogations.

Annexe Une législation de moins en moins cohérente

- L'Ordonnance Organique de la Planification et de l'Urbanisme (OOPU) du 29 août 1991 fait apparaître, en s'écartant de la base du squelette de la loi de 1962 sur lequel elle se fonde pourtant, une première modification d'apparence anodine, et qui le fut effectivement durant quelques années, jusqu'à ce qu'un arrêt du Conseil d'Etat vienne attirer l'attention du législateur sur le risque que font courir, à l'occasion de modifications partielles de textes réglementaires, l'absence de coordination de la totalité des textes en interaction avec les articles modifiés et le manque de reconsidération de l'outil réglementaire dans son ensemble. En effet, le fait de soumettre les demandes situées dans des PPAS antérieurs au 22 avril 1962 à un avis conforme du fonctionnaire délégué a débouché sur une jurisprudence du Conseil d'Etat concluant à l'impossibilité de déroger à un PPAS entré en vigueur avant le 22 avril 1962. Cette situation a bloqué un nombre important de procédures de demandes de dérogations marginales et anodines, pour la plupart liées à l'évolution de l'art de bâtir (matériaux, types de toitures plus performantes, techniques d'isolation par l'extérieur, pose de panneaux solaires,...). Cet aspect a donné lieu à une modification (ordonnance du 29.11.2009), mais n'a pas servi de signal d'alarme pour la vérification de la cohérence des textes lors des modifications ultérieures.
- Dans le même ordre d'idée, la mise en œuvre de l'ordonnance du 26.07.2013 a rapidement mené à **une situation paradoxale qui amène le représentant du Fonctionnaire Délégué (FD) à s'abstenir sur chaque dossier comportant une demande de dérogation** à un plan particulier d'affectation du sol ou à un permis de lotir, alors que l'objectif avoué de la réforme visait une simplification administrative par un transfert de la compétence d'avis conforme du fonctionnaire délégué vers la Commission de concertation.
- Indépendamment de modifications liées à la volonté politique du Gouvernement, les textes et leur mise en œuvre se sont complexifiés avec la transcription, dans les textes réglementaires régionaux, des impositions dues aux directives européennes, dont notamment les dispositions en matière d'évaluation des incidences. L'entrée en vigueur de ces matières, dont la validation a rapidement été confiée à la cellule d'incidences de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (AATL), a allongé les délais d'instruction par des allers et venues supplémentaires entre les deux niveaux de pouvoir, tout en devant garder à l'esprit le fait que pour les dossiers importants, les accusés de réceptions des permis d'urbanisme et des permis d'environnement ne dépendent pas de la même instance tout en étant censés être délivrés simultanément.
- On a constaté, au fil des ans, une évolution croissante de la dérogation au principe de base (articles 98 et 103 du CoBAT) qui établit que la compétence de délivrance des décisions est celle du Collège des Bourgmestre et Echevins. Cet aspect se traduit par plusieurs moyens différents, ce qui a pour effet de multiplier le nombre des textes à consulter et surtout d'augmenter le risque d'erreur :
 - a. la modification récurrente de l'actuel article 175 du CoBAT, qui établit les cas de dérogation à l'article 98 du même code, (2 cas de figure dans l'article 139 de l'OOPU en 1991 - demandes introduites par une personne de droit public et travaux d'intérêt public - et 7 dans le CoBAT en 2014),
 - b. la modification d'arrêtés d'exécution du CoBAT, tant celui qui liste les types d'actes et travaux que celui qui liste les demandeurs soumis à l'article 175, dont l'impact est important et cumulatif aux effets de l'évolution de l'article 175(surtout par le nombre de dossiers qui y est lié).
 - c. les circulaires ministérielles qui viennent préciser les arrêtés pour les aspects secondaires que le législateur n'a pas intégrés dans les deux moyens précédents (par exemple, la circulaire « école » - M.B. du 28.06/2013).

Il en découle que pour le citoyen, qui reste censé connaître la loi, celle-ci est de moins en moins accessible à tout un chacun, et quand elle l'est, ce n'est qu'au prix de recherches fastidieuses et de débats juridiques, qui mettent jusqu'à l'administration régionale dans des situations paradoxales par rapport aux volontés politiques de son propre législateur.

On a ainsi constaté, lors des dernières réformes :

- au départ d'une volonté du législateur (OOPU - 1991) de soumettre à un avis conforme du fonctionnaire délégué les demandes incluses dans les plans particuliers d'affectation du sol entrés en vigueur avant le 22.04.0962 et conformes à ceux-ci, **une marche arrière manifeste dans la volonté de décharger le fonctionnaire délégué d'un nombre important d'avis conformes (et même d'octroi de dérogations)** - la disposition imposant l'avis conforme du fonctionnaire délégué sur une demande conforme auxdits plan particulier d'affectation du sol est quant à elle restée en vigueur, de sorte que dans ces plans particuliers d'affectation du sol, seuls les demandeurs bénéficiant d'une demande dite « de minime importance » bénéficient d'une procédure identique à celles situées dans les autres plans particuliers d'affectation du sol,
 - une volonté de permettre aux demandeurs de modifier d'initiative leur demande à tout moment de la procédure, sans en limiter le nombre d'occurrences, avec, en l'absence de toute réflexion de l'impact de telles modifications sur les délais, le risque de dépassement du délai de notification, déjà serré, et partant, l'opportunité, pour les demandeurs, d'exercer leur droit de saisine du fonctionnaire délégué.
 - **Une volonté d'attribuer au fonctionnaire délégué la compétence sur les dossiers soumis à évaluation préalable des incidences** (tous soumis à enquête publique) **sans prendre en compte l'impact d'une telle mesure sur les délais d'instruction des demandes au niveau communal** (enquête publique + séance publique de la Commission de concertation avec avis éventuellement postposé pour complément d'information, consultation d'instances, recherche juridique complémentaire, visite sur place... + avis du Collège des bourgmestre et échevins + le cas échéant, décision du Conseil communal en cas d'ouverture de voirie publique).
- **Le « dé-tricotage » progressif des textes et la « dé-coordination » progressive de la totalité des articles du CoBAT amène à de situations paradoxales comme :**
- a. Le fait que l'avis de la Commission de concertation, important, (en ce qu'il doit éclairer les instances amenées à émettre un avis en cours de procédure, et en ce qu'il est primordial pour la complétude d'une motivation adéquate), intervient parfois, sur des dossiers d'importance (désormais pour la plupart instruits en application de l'article 175 du CoBAT et de la compétence du fonctionnaire délégué), après la fin du délai de 30 jours dans lequel le Collège des bourgmestre et échevins doit se prononcer sur la demande (à défaut de quoi son avis est réputé favorable). Le Collège des Bourgmestre et Echevins ne peut, dans ces cas-là, disposer de l'avis de la Commission de concertation qui est pourtant censé l'éclairer. Une telle situation va à l'encontre de l'objectif même de la création des Commission de concertation et constitue **une régression par rapport à près de 40 ans de pratique de participation citoyenne.**
 - b. Le fait que, dans l'application de l'article 175 du CoBAT, les divers services techniques communaux (qui fonctionnent de façon systémique pour proposer au Collège des Bourgmestre et Echevins une vision globale dans l'avis à rendre), disposent de moins de temps d'analyse et de synthèse pour instruire ces dossiers d'importance. Alors que de tels dossiers présentent un impact plus sensible, se font ressentir davantage sur le territoire et dans la vie des quartiers et qu'ils méritent, à ce titre, la meilleure attention et l'appréciation la plus adéquate par rapport aux observations qu'ils suscitent au cours des enquêtes publiques et des séances publiques de la Commission de concertation, il en découle également, en référence au point a. ci-avant, que les services techniques communaux ne peuvent bénéficier de l'avis de la Commission de concertation dans leur proposition d'avis faite au Collège des Bourgmestre et Echevins.
 - c. Le fait que suite à la circulaire « écoles », certaines écoles ne sont plus unanimement considérées par certaines instances représentées à la Commission de concertation, comme des équipements d'intérêts collectifs mais comme des commerces. Il en découle qu'à ce titre, les demandes portant sur de telles écoles ne devraient plus être soumises à rapport d'incidences environnementales (rubrique 24 de l'annexe B du CoBAT), ne devraient plus faire l'objet d'un permis qui est de la compétence du fonctionnaire délégué, mais devraient, depuis le 01.07.2014, être instruites selon les critères relatifs

aux implantations commerciales, et de plus être soumises aux seuils et plafonds de surfaces d'affectation qu'édicte le PRAS en matière de commerce. De tels revirements de situation quant aux affectations ne peuvent intervenir à l'occasion de la parution d'une circulaire ministérielle, et il s'indiquerait, dans la même matière, de préciser dans les textes le sort à réserver aux cabinets et cliniques du secteur médical, qui ont fait l'objet de permis d'urbanisme en affectation de bureau avant l'entrée en vigueur du PRAS et qui sont depuis considérés comme équipement d'intérêt collectif.

- d. Le fait que l'accélération des procédures suite au transfert de compétence d'avis conforme du fonctionnaire délégué à la Commission de concertation ne puisse profiter aux demandeurs dérogeant aux PPAS et aux permis de lotir alors qu'il peut leur être imposé, malgré la conformité au PPAS, de devoir solliciter à déroger au règlement régional d'urbanisme (RRU) dans un PPAS (mais pas dans un permis de lotir). On ne peut que constater que la situation actuelle pénalise, à dérogation équivalente au RRU, les demandeurs dont le projet est situé dans un PPAS. A noter que l'article 94 du CoBAT peut être sujet à plusieurs interprétations, dont celle adoptée depuis de nombreuses années par la l'administration régionale de l'Urbanisme qui n'est pas la plus avantageuse pour les demandeurs ni celle qui procède de la simplification administrative. Reste que les cas, rares et très complexes, non prévus par le CoBAT, des demandes sur des parcelles situées à la fois dans un PPAS et en dehors...