

Wallonie

Le nouveau Code du développement territorial

La Wallonie a complètement refondu son droit de l'urbanisme. L'ancien « Code de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine » étant devenu quasiment illisible à force de modifications, c'est un tout nouveau « Code du développement territorial » qui entrera en application le 1^{er} juin.

L'année 2016 s'est terminée sur l'adoption attendue depuis 2009 du Code wallon du développement territorial (CoDT) appelé à se substituer le 1^{er} juin 2017 au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). 366 articles décrets¹ et 196 articles réglementaires. Une première version du CoDT avait été adoptée par le Parlement le 24 avril 2014 mais la proximité de la fin de la législature n'avait pas permis au gouvernement de dégager un accord sur la partie réglementaire. À charge pour le nouveau gouvernement de l'adopter. Mais celui-ci a souhaité au préalable revoir le texte de 2014.

Il ne s'agit pas, ici, de présenter en détails cette réforme fondamentale, mais seulement de souligner les apports majeurs du nouveau code et quelques spécificités qui, se distinguant du code français de l'urbanisme, paraissent par ailleurs intéressantes.

Les documents d'urbanisme : du coercitif à l'indicatif

Les livres II « planification » et III « guides d'urbanisme » confirment largement la panoplie existante des documents d'urbanisme tout en y apportant des modifications majeures.

Au niveau régional, le CoDT maintient le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) rebaptisé Schéma de développement du territoire pour la Wallonie (SDTW) qui porte sur la totalité du territoire wallon qui, par ailleurs, reste couverte par les plans de secteur (23) qui, depuis des années 70-80, affectent, sous l'angle urbanistique, chaque mètre carré du territoire.

Au niveau communal, à côté du Schéma de structure communal (SSC), rebaptisé

Schéma de développement communal (SDS), qui couvre l'ensemble du territoire communal, les documents couvrant un périmètre limité du territoire communal, à savoir aujourd'hui, les Plans communaux d'urbanisme (PCA) et les Rapports urbanistiques et environnementaux (RUE), deviennent tous des Schémas d'orientation locaux (SOL).

Incontestablement, la nouveauté majeure réside dans la possibilité d'élaborer un « schéma de développement pluri-communal » (SDP)² pour tout ou partie des territoires de deux ou plusieurs communes. Dans ce cas, le SDP se substitue, pour le territoire de la commune qu'il couvre, au schéma de développement communal³.

Actuellement, la Région wallonne s'est dotée de sept règlements régionaux d'urbanisme portant sur des thématiques différentes. De nombreuses communes ont adopté un règlement communal d'urbanisme. Dès le 1^{er} juin 2017, ces règlements régionaux seront réunis dans un guide régional d'urbanisme unique et les règlements communaux d'urbanisme deviendront chacun un guide communal d'urbanisme.

Si le CoDT apporte des modifications non négligeables au contenu de ces documents, c'est essentiellement leur portée juridique qui évolue. La volonté du législateur est clairement de passer d'un urbanisme essentiellement coercitif à un urbanisme majoritairement indicatif.

En effet, aujourd'hui, les plans de secteur, les plans communaux d'aménagement, les règlements régionaux d'urbanisme et les règlements communaux d'urbanisme auxquels on peut ajouter les permis de lotir – les permis d'urbanisation dans leur appellation

² Art. D.II.5 et s.

³ Art. D.II.17, § 2, al. 2.

¹ Les décrets sont des lois régionales.

Francis Haumont

Professeur extraordinaire émérite
de l'Université catholique de Louvain
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

wallonne – ont valeur réglementaire. Avec le CoDT, à l'exception du plan de secteur⁴ et quelques normes du futur guide régional d'urbanisme⁵, tous les autres documents n'auront plus qu'une valeur indicative.

Sa valeur réglementaire et sa portée sont bien connues de même que le mécanisme de dérogations que le CoDT revisite partiellement en allégeant les conditions de leur octroi. Ces dérogations sont plus larges que ce que permettent, en droit français, les adaptations mineures ou même les dérogations.

La portée juridique des documents à valeur indicative peut s'avérer délicate. Sans entrer dans une analyse détaillée de cette question importante, il est clair que les documents à valeur indicative ont malgré tout une portée juridique contraignante même s'il est possible de s'en écarter. En effet, de tout temps, le Conseil d'État a considéré que si les autorités se dotaient de directives dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, c'était a priori pour les respecter. Il exige donc une motivation spécifique justifiant les raisons pour lesquelles l'autorité entend ne pas suivre ses propres options. Le CoDT précise les conditions de ces écarts lors de l'octroi d'un permis⁶. Si le législateur a entendu assouplir ces conditions, il restera à voir quelle sera la jurisprudence que le Conseil d'État ne manquera pas de développer à propos de ce mécanisme ajusté.

Au niveau procédural, il faut mettre en exergue le mécanisme conjoint de révision du plan de secteur et de l'octroi du permis⁷. Pour certains projets, cela permet de combiner la procédure de révision du plan de secteur avec celle de l'instruction de la demande de permis. Cela permet une seule évaluation environnementale, une seule enquête publique et des décisions simultanées susceptibles de faire gagner pas mal de temps. Cela suppose évidemment que le dossier comporte non seulement tous les éléments exigés pour réviser le plan mais aussi tous les éléments et renseignements requis pour l'obtention d'un permis, en ce compris l'évaluation environnementale.

4 À l'exception des cartes d'affectation des sols des futures zones d'enjeu régional ou d'enjeu communal qui auront valeur indicative (art. D.II.55, al. 1^{er}).

5 Il s'agit notamment des conditions relatives à l'accessibilité des constructions aux personnes à mobilité réduite, les normes acoustiques aux abords des aéroports et certaines règles régissant les zones protégées de certaines communes.

6 Art. D.IV.5.

7 Dans les cas et selon les modalités fixées par l'article D.II.54.

Les permis

Le CoDT ne remet pas en cause les deux catégories de permis régis actuellement par le CWATUP : le permis d'urbanisation, équivalent du permis de lotir français, et le permis d'urbanisme, équivalent du permis de construire mais aussi du permis d'aménagement ou du permis de démolir. Le CoDT maintient également les certificats d'urbanisme n° 1 et n° 2⁸. En revanche, il supprime le mécanisme de la déclaration urbanistique.

C'est dans le volet procédural que le CoDT innove.

La réunion de projet

Le CoDT formalise, par le biais de la réunion de projet⁹, une pratique relativement fréquente consistant à rencontrer les autorités communales et régionales compétentes pour instruire et se prononcer sur la future demande de permis avant le dépôt de ladite demande et ce, pour le cas échéant, adapter le projet aux remarques des autorités concernées. Il s'agit d'une faculté offerte à tout porteur de projet. Pour certains projets d'ampleur certaine¹⁰, cette réunion est obligatoire.

L'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis invite les autres autorités ou instances qui doivent ou sont susceptibles d'intervenir dans le processus décisionnel, en ce compris les représentants des organismes consultatifs ou services divers susceptibles de devoir rendre un avis.

Cette réunion, au cours de laquelle le porteur de projet débat de celui-ci, fait l'objet d'un procès-verbal non décisionnel que le porteur établit et notifie aux parties présentes qui ont 30 jours pour lui adresser leurs remarques. À défaut, le procès-verbal est réputé approuvé. Juridiquement, ce procès-verbal n'est pas décisionnel mais, en application du principe de confiance légitime ou du fair-play administratif, il est certain que les autorités appelées à statuer sur la demande de permis devront en tenir compte.

Délais de rigueur et recours

En Belgique, une caractéristique traditionnelle des procédures de demande d'autorisation administrative est l'organisa-

8 L'équivalent respectif du certificat d'information et du certificat opérationnel en droit français.

9 Art. D.IV.31.

10 Surface commerciale de minimum 2500 m², de bureaux de plus de 15000 m² ou un projet de plus de 150 logements (art. D.IV.31, § 5).

tion systématique de recours administratifs non contentieux. En droit de l'urbanisme wallon, actuellement en vigueur, le refus de permis ou le permis conditionnel peut faire l'objet d'un recours auprès du ministre. De même, le silence du collège communal dans le délai imparti permet au demandeur de saisir le fonctionnaire régional « déconcentré » dont la décision expresse ou tacite peut aussi faire l'objet d'un recours auprès du ministre. Avant la décision de ce dernier, le demandeur de permis ainsi que l'administration communale concernée sont invités à une réunion de la commission d'avis sur recours qui les auditionnera avant de transmettre son avis au ministre.

Depuis des années, ce qui fait débat est l'absence de délais de rigueur imposés au collège communal. Si le CWATUP prévoit des délais variant de 30 jours à 115 jours, le dépassement de ce délai n'est pas sanctionné par le législateur si ce n'est en donnant la possibilité au demandeur de dessaisir le collège communal et de saisir le fonctionnaire délégué. En cas de saisine, celui-ci est soumis à un délai de rigueur – 35 jours – au terme duquel son silence est assimilé à un refus de permis contre lequel un recours est ouvert auprès du ministre.

Le secteur de la construction fait pression depuis des années pour que les délais dont dispose le collège communal soient des délais de rigueur dont le dépassement entraînerait automatiquement l'octroi d'un permis tacite. Contenu de l'impossibilité juridique d'instaurer un régime de permis tacite¹¹, le CoDT a imaginé des mécanismes extrêmement complexes – trop complexes selon nous – fondés sur des délais de rigueur impartis au collège communal au terme desquels, en cas de silence de ce dernier, le fonctionnaire régional voire le ministre est d'office saisi. Leur silence persistant est alors assimilé à un refus de permis. Il n'est pas certain que le nouveau régime constitue une avancée pour les demandeurs de permis en raison précisément de son extrême complexité.

Les effets juridiques des permis

L'effet juridique du permis d'urbanisation est modifié par le CoDT. Lors de la création du permis de lotir en 1962, le législateur lui a conféré une valeur hybride : celle d'un acte administratif individuel en tant qu'autorisation administrative et celle →

11 Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de celle de la Cour constitutionnelle belge.

→ d'un acte réglementaire par le biais de ses prescriptions écrites et graphiques. Le législateur wallon de 2009 a revu cette valeur réglementaire en y substituant au fur et à mesure de la construction des lots une valeur indicative. Cette valeur indicative régira les éventuelles transformations ultérieures du bâtiment construit. Le CoDT saute le pas en conférant *ab initio* au permis d'urbanisation délivré une valeur purement indicative.

En ce qui concerne les effets juridiques du permis d'urbanisme, la modification majeure apportée par le CoDT porte sur le mécanisme de péremption du permis. Sous le CWATUP, le permis est périmé si dans les deux ans, prorogables d'un an, de sa délivrance les travaux n'ont pas commencé de manière significative. En outre, ce qui n'a pas été achevé dans les cinq ans de l'octroi du permis est périmé. Avec le CoDT¹², le début des travaux et son caractère significatif qui donnent lieu régulièrement à controverse ne sont plus un critère. Seul l'achèvement des travaux dans les cinq ans de la délivrance du permis compte sachant qu'une prorogation de deux ans est possible donnant ainsi au titulaire d'un permis d'urbanisme sept ans pour achever les travaux. Ce qui constitue un confort souvent utile pour le maître d'ouvrage.

Parmi les points communs aux deux types de permis, relevons, à côté évidemment des apports procéduraires, les précisions apportées au régime des charges d'urbanisme qui peuvent être imposées à l'occasion de l'octroi du permis. C'est ainsi que les contributions en numéraires sont dorénavant formellement exclues.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme opérationnels

Le CoDT regroupe dans le livre V les dispositions qui permettent l'adoption de périmètres d'aménagement et d'urbanisme opérationnels.

Le CoDT confirme, que dans les périmètres de site à réaménager (SAR) – en gros, des friches industrielles ou commerciales – et les périmètres de remembrement urbain (PRU), les permis peuvent être délivrés, à certaines conditions, en dérogation au plan de secteur.

Là où le CoDT innove réellement, c'est en instaurant, à l'instar de certaines procédures de révisions des plans de secteur déjà mentionnées, une procédure conjointe

« périmètre-permis » qui aboutit à ce que l'adoption définitive d'un SAR ou d'un PRU peut valoir permis pour réaménager le SAR ou requalifier et développer des fonctions urbaines dans les PRU (D.V.9).

La politique foncière

Le livre VI du CoDT est consacré à la politique foncière. Il rassemble des dispositions précédemment éparses dans le CWATUP qui régissent notamment l'expropriation, le droit de préemption et le régime des moins-values et des bénéfices résultant de la planification.

En ce qui concerne l'expropriation, on pointera le recours systématique à la procédure judiciaire d'extrême urgence « *même si l'extrême urgence n'est pas avérée* »¹³ ce qui permet, en quelques semaines, d'obtenir la prise de possession des lieux, les débats judiciaires pouvant se poursuivre sur le montant définitif des indemnités.

Le CoDT élargit le champ d'application du droit de préemption notamment en permettant l'adoption de périmètres de préemption liés à des « *opérations spécifiques d'urbanisme* », rompant ainsi le carcan actuel de la liste des périmètres potentiels de préemption. Il comble également un manque lié à l'absence de procédure administrative d'adoption desdits périmètres. En revanche, le législateur wallon ne s'est pas rallié au régime français et le préempteur wallon ne peut toujours pas contester le prix proposé par le vendeur dans sa déclaration d'intention d'aliéner.

En matière de politique foncière, c'est incontestablement le régime des moins-values et des bénéfices résultant de la planification qui constitue la réforme la plus substantielle apportée par le CoDT.

La Belgique se distingue de la France quant aux droits des propriétaires lésés par un changement d'affectation urbanistique d'obtenir l'indemnisation partielle de la moins-value subie. En effet, lors de l'adoption de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la décision de couvrir la totalité du territoire belge de plan d'affectation des sols – les plans de secteur – a conduit le législateur

national à édicter le principe du droit à une indemnité couvrant 80 % de la moins-value subie du fait de l'interdiction de construire ou de lotir résultant de l'entrée en vigueur d'un plan qui met fin à l'usage auquel le bien était normalement destiné. Le CoDT maintient largement ce droit en tenant compte du fait que, aujourd'hui, les changements urbanistiques concernés résultent pour l'essentiel de la révision des plans et non plus de leur élaboration.

Nonobstant des débats parlementaires récurrents depuis ceux de la loi de 1962, la captation partielle des plus-values liées à l'adoption des plans d'affectation des sols ne s'était jamais concrétisée.

Emboitant le pas sur celui du législateur flamand, le législateur wallon vient, par le CoDT, d'enfin organiser la récupération partielle – très partielle il faut le dire – des bénéfices résultant de la révision des plans de secteur. Quelques 25 modifications de destination résultant de la révision des plans de secteur sont identifiées allant de la modification d'une zone agricole en zone d'habitat à la modification d'une zone d'espaces verts en zone agricole pour lesquels le légis-



¹² Art. D.IV.84.

¹³ Ce qui pourrait faire l'objet d'une contestation sous l'angle de la constitutionnalité de la disposition.

Namur, la Meuse, le Parlement wallon et la citadelle

© Jean-Pol Grandmont/
licence Creative Commons



tives d'infraction au terme d'un délai de dix ans.

De manière globale, le CoDT met l'accent clairement sur une politique d'incitation au règlement des situations infractionnelles « à l'amiable » en privilégiant des mécanismes comme l'avertissement, la concertation, de transaction/régularisation ou de mesures de restitution.

*
* *

Au terme de ce survol du CoDT, on ne peut que souligner l'apport de la réforme. Il s'agit d'une part, d'une réforme formelle intéressante dans la mesure où il y a une structuration pédagogique indispensable dès lors que l'ancien code, à force de modifications, était devenu quasiment illisible. Mais c'est évidemment aussi une réforme de fond basée sur une approche lucide, concrète et pratique. Une des qualités du législateur est d'avoir maintenu ce qui fonctionne bien – les plans de secteur par exemple, qui ont protégé le territoire wallon face à certains excès – et adapté ce qui ne fonctionne pas bien. Parmi les innovations sensibles, il faut pointer le passage du coercitif à l'indicatif et la base légale pour une future captation partielle des plus-values lors d'un changement d'affectation.

On peut parler de « rationalisation » incontestablement, de « complétude » car le CoDT aborde des questions ignorées jusque là, et d'« innovation » dans une approche dans l'air du temps de la politique d'urbanisme dont la « souplesse » vers un urbanisme de projet.

Une telle réforme aussi ambitieuse va évidemment demander un temps certain pour sa concrétisation sur le terrain qui passe, en premier lieu, par l'assimilation des nouveaux mécanismes par les principaux acteurs et, ensuite, par la mise en place sur le terrain des nouveaux outils ou des outils adaptés. Le bilan devra impérativement être fait dans quelques années, celles-ci mettant inévitablement en évidence les péchés de jeunesse de la nouvelle législation. Des ajustements s'en suivront nécessairement. ■

certains
infractions
une prescription.

En effet, alors que jusqu'à présent, la plupart des infractions urbanistiques

étaient des infractions continues – par le biais du maintien de l'infraction – qui ne se prescrivaient jamais, le CoDT prévoit deux hypothèses dans lesquelles certaines infractions disparaissent avec le temps.

La première porte sur une « absolution » générale des infractions commises avant le 22 avril 1962, date d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire. Il y aura dès l'entrée en vigueur du CoDT une présomption d'absence d'infraction pour les actes et travaux exécutés avant cette date. Il est même question de modifier le CoDT avant son entrée en vigueur pour étendre ce « grand pardon » à une série d'infractions antérieures au 1^{er} mars 1998.

La seconde est la création d'un régime de prescription décennale de certaines infractions urbanistiques. Le législateur wallon, à l'instar de son homologue flamand, a innové en prévoyant, aux conditions du § 2 de l'article D.VII.1 du CoDT, que le maintien de certaines situations, à des conditions strictes, n'étaient pas constitu-

lateur a fixé forfaitairement 25 bénéfices présumés par mètre carré allant de 49,63 € à 1,68 € selon la modification opérée. Seuls 50 % de ce bénéfice constituent la partie taxée à un taux allant de 1 % à 30 % selon la tranche de la partie taxée. À titre d'exemple, une plus-value de deux millions d'euros donne lieu à une taxe de 83 625 euros, soit de 4,18 %. On est évidemment loin de l'équilibre avec le montant de l'indemnisation des moins-values !

Ajoutons que le fait générateur de la taxation est la concrétisation du bénéfice lié à la modification du plan par le biais soit de la cession d'un droit réel à titre onéreux, soit de l'obtention d'un permis qui n'aurait pu être délivré avant la révision du plan de secteur¹⁴.

Infractions et sanctions

Une nouveauté importante pour le droit de l'urbanisme belge consiste à prévoir, pour

¹⁴ Avec quelques exonérations.