Le permis d'urbanisation dans le CWATUPE et dans l'avant-projet de CoDT

Michel DELNOY et Muriel GOFFIN

I. Introduction

D'un point de vue théorique, la place que prend le permis de lotir – devenu permis d'urbanisation – dans la police administrative de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire n'est pas négligeable. À la fois autorisation administrative et instrument normatif, son obtention conditionne, sous réserve de l'alternative du permis d'urbanisme de constructions groupées[1], tout projet d'urbanisation résidentiel et son contenu s'impose à tous ceux – propriétaire, promoteur, acquéreur, constructeur – qui participent à la mise en œuvre dudit projet. Il porte sur l'acte de droit privé sans doute le plus répandu, à savoir la vente.

La question a été posée de savoir si, d'un point de vue concret, ce permis a effectivement exercé une influence positive sur les résultats de cette police. Il a été considéré, vraisemblablement à juste titre, que le permis de lotir semblait, dans son contenu et son régime, inadapté à bon nombre de projets ou opérations immobilières, non seulement de faible ampleur, mais aussi de plus grande importance[2].

Ce constat n'était pas de nature à remettre en cause l'instrument lui-même, dont les raisons d'être sont, pour rappel, de faire naître des droits

[1] Ce permis est visé à l'article 89 du CWATUPE et autorise «la réalisation de plusieurs bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation qui forment un ensemble et qui font l'objet d'une seule et même demande de permis d'urbanisme», depuis le décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, dit «RESA*ter*». Il ne fait pas l'objet de notre examen. Sur ce permis, le lecteur consultera utilement not. P.-Y. Erneux, «Actualité du droit de l'urbanisme dans ses relations avec la pratique notariale, Années 2008-2009 – Coup de projecteur sur le permis d'urbanisme de constructions groupées en Région bruxelloise et en Région wallonne», *Jurim Pratique*, 2/2009, pp. 306 et s.

[2] O. Jamar, «Le permis de lotir et les divisions immobilières», in M. Delnoy (dir.), *Actualités du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Plans et permis*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 338.

acquis dans le chef des acquéreurs de lots, de tendre au bon aménagement des lieux et d'éviter aux communes d'être tenues d'équiper des terrains à leurs frais[3]. Il fallait par contre en réformer le régime. C'est ce que le ministre a décidé de faire et ce, avec la volonté de « privilégier une démarche de composition urbanistique d'ensemble »[4], pour favoriser une urbanisation de qualité, par la création de quartiers plus conviviaux[5] que sous l'empire du permis du lotir, jugé trop peu évolutif et centré sur un découpage en lots[6].

Cette réforme s'est traduite par le décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, dit « RESA*ter* ». Dans les lignes qui suivent, nous tenterons de l'analyser. Nous verrons également dans quelle mesure ladite réforme s'est effectivement inscrite dans le respect de l'idée fondamentale qui la justifiait et qui, il faut bien en convenir, comporte *a priori* une certaine dose d'antilogie. Car, comment favoriser dans un même temps l'adoption et la réalisation d'un projet global par référence à une « composition urbanistique d'ensemble », d'une part, et son évolutivité, d'autre part ? Nous vérifierons également si l'importance de cette réforme justifiait réellement le changement de dénomination imposé au permis de lotir, devenu permis d'urbanisation après permis local d'urbanisation.

L'analyse ne sera pas toujours facile car le texte décrétal est de piètre qualité et donc, d'une lecture malaisée. À tel point qu'en novembre 2009, une dizaine d'avocats spécialisés ont adressé au nouveau ministre en charge de la matière une lettre ouverte[7] qui a provoqué le report dans le temps de l'entrée en vigueur du nouveau régime du permis d'urbanisation[8], ainsi que l'adoption d'une circulaire ministérielle[9]. Utile dans son principe, cette circulaire ne pouvait évidemment pas, en raison de sa nature, pallier toutes les carences du texte, réparer les erreurs qu'il comporte et le rendre plus lisible. Comme

[3] M. Delnoy, « La portée spatiale du permis de lotir et sa compatibilité avec les plans d'aménagement », in *Le permis de lotir : difficultés d'application et propositions de solutions, Cahiers de l'urbanisme*, Mardaga, Hors-série, mars 2001, pp. 40 et 41.

[4] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 3.

[5] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/20, p. 11.

[6] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 3.

[7] « La réforme du permis de lotir en Wallonie, source d'une insécurité juridique majeure », *J.T.*, 2009, p. 762.

[8] Un arrêté du 17 décembre 2009 a postposé de neuf mois l'entrée en vigueur des dispositions relatives au permis d'urbanisation, initialement fixée au 1er janvier 2010 (voy. l'article 1er de l'arrêté du 17 décembre 2009 modifiant l'article 6 de l'arrêté du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation).

[9] Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, pp. 46.936 et s.) ; par la suite, un *vade-mecum* a également été adopté par le ministre Henry, qui vise « d'une part à expliciter la démarche urbanistique du permis d'urbanisation et d'autre part à proposer un certain nombre de bonnes pratiques comme aide à la conception et à l'évaluation des futures demandes de permis » (http://henry.wallonie.be/vade-mecum-du-permis-d039urbanisation).

nous le verrons, elle va d'ailleurs déjà trop loin dans ce sens. En raison de la frilosité des demandeurs de permis qui, freinés par la complexité des exigences de contenu du nouveau dossier de demande et par les incertitudes quant aux interprétations que les diverses administrations allaient en faire, n'ont déposé que peu de demandes de permis d'urbanisation et le plus tard possible, la jurisprudence est actuellement quasiment inexistante[10].

Reste donc à espérer que l'avant-projet de CoDT adopté par le Gouvernement en en deuxième lecture le 29 août 2013 apporte les améliorations indispensables et soit effectivement adopté d'ici à la fin de la législature actuelle, en juin 2014. Son contenu sera brièvement exposé au fur-et-à-mesure de l'analyse.

La présente contribution ne se veut pas exhaustive. Des exposés complets sont déjà disponibles[11]. Elle se focalise au contraire sur les questions qui font actuellement l'objet de controverses doctrinales. Pour le surplus, il est évidemment renvoyé aux contributions autorisées relatives au permis de lotir[12], qui conservent dans une large mesure, *mutatis mutandis*, leur pertinence.

II. Le champ d'application : quand une cession immobilière est-elle soumise à permis d'urbanisation ?

A. Les opérations soumises à permis d'urbanisation

1. L'acte qui impose le permis d'urbanisation : la division par acte de cession et la promotion/publicité y afférente

La définition du champ d'application du permis d'urbanisation se trouve à l'article 88 du CWATUPE. Suivant le § 1er de cet article :

« Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement, procéder à l'urbanisation d'un bien, en ce compris la promotion ou la publicité y afférente.

[10] Le Conseil d'État a été confronté au régime du permis d'urbanisation dans certains arrêts récents, mais sans qu'il ait eu l'occasion d'y apporter des éclaircissements significatifs (not. C.E., 17 juin 2013, *François et Humblet*, n° 223.933 ; C.E., 12 janvier 2012, *Dutron et consorts*, n° 217.212).

[11] Voy. not. C. Vercheval et F. Onclin, « Le point sur le permis d'urbanisation », *Chroniques notariales*, 2013, vol. 58, pp. 196 et s. ; P.-Y. Erneux (dir.), *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruylant, 2012 ; B. Paques et P.-Y. Erneux, *Le permis d'urbanisation*, Waterloo, Kluwer, 2011 ; B. Havet (dir.), *Memento de l'urbanisme en Région wallonne*, Waterloo, Kluwer, 2009, pp. 181 et s.

[12] Not. D. Lagasse, « Le permis de lotir dans les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale », Chroniques de jurisprudence 1er janvier 2003 – 31 décembre 2010, *A.P.T.*, 2012, pp. 362 et s. ; D. Lagasse, « Le statut juridique du permis de lotir », in *Le permis de lotir : difficultés d'application et propositions de solutions, Cahiers de l'urbanisme*, Mardaga, Hors-série, mars 2001, pp. 8 et s. ; M. Pâques, « La définition du lotissement et les autres divisions », in Y. Lejeune (dir.), *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1998, pp. 13 et s. ; O. Jamar, « Les permis de lotir », in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 412 et s.

Par procéder à l'urbanisation d'un bien, on entend une conception urbanistique relative à ce bien et qui vise principalement la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation ou le placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation et, le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat.

La mise en œuvre de l'urbanisation du bien est réalisée successivement par:

1° la division cadastrale du bien en au moins deux lots non bâtis et la vente ou la cession d'au moins un des lots ainsi formés;
2° l'octroi d'un ou plusieurs permis d'urbanisme relatif à la réalisation de construction ou d'aménagement sur les lots formés.

La division cadastrale visée est celle qui est réalisée par tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel, à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse».

La lecture de ce texte est difficile. Sa qualité légistique est médiocre. On peut légitimement le regretter, d'autant que, dans le cadre du processus d'élaboration du décret RESA*ter*, qui a inséré ce texte dans le Code, le législateur avait clairement été mis en garde, par la section de législation du Conseil d'État, sur le manque de clarté, de précision et de rigueur de l'avant-projet de ce décret[13] et qu'en réalité, c'est *après* cette mise en garde que le nouvel article 88 du Code est devenu abscons[14], par ajout, manifestement insuffisamment réfléchi, de précisions relatives à la «conception urbanistique»[15], sur laquelle nous allons nous appesantir.

Quoi qu'il en soit, ce qui est soumis à permis d'urbanisation, c'est, à la lecture du texte, «procéder à l'urbanisation d'un bien».

[13] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, avis de la section de législation du Conseil d'État, L.45.917/4, donné le 25 février 2009, pp. 57 et s. La section de législation du Conseil d'État est même allée jusqu'à dire, à juste titre, que «certaines dispositions sont rédigées en des termes très approximatifs, ou même parfois dénués de sens» (*Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, avis de la section de législation du Conseil d'État, L.45.917/4, donné le 25 février 2009, p. 58).

[14] Certes, l'article 89 du CWATUPE prévu dans l'avant-projet de décret visait déjà l'acte d'urbaniser un bien comme élément essentiel de la définition du champ d'application du permis, mais il définissait cet acte comme suit, nettement plus clairement que ne le fait l'article 88 tel que finalement adopté:
«Par urbaniser un bien, on entend la division d'un bien:
1° en créant au moins deux lots non bâtis afin de vendre, louer pour plus de neuf ans, céder en emphytéose ou en superficie au moins un des lots formés;
2° en vue de la construction sur chaque lot formé d'un immeuble destiné, en tout ou en partie à l'habitation, ou du placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation;
3° qui implique l'ouverture, la modification ou la suppression d'une petite voirie au sens de l'article 129*bis*» (*Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1*quinquies*, p. 29).

[15] C'est à cette occasion que le Gouvernement a inséré les mots «une conception urbanistique relative à» et qu'il a remplacé la définition de «la division visée» par une définition de la «mise en œuvre de l'urbanisation».

Dans le langage courant, «procéder» c'est agir[16]. C'est donc bien un acte qui est soumis à permis et cela correspond à la nature même de toute autorisation administrative.

«Procéder à l'urbanisation d'un bien», c'est, d'après la formulation difficile de l'article 88, § 1er, «une conception urbanistique relative à ce bien».

Dans le langage courant, la «conception», c'est la «formation d'un concept dans l'esprit»[17]. Si l'on s'en tient à cette acception, ce qui est soumis à permis c'est donc l'action de ... penser. On atteint alors, beaucoup plus rapidement qu'on ne pourrait le craindre, les confins de l'immense champ des actions humaines susceptibles d'être soumises à autorisation préalable. Reste qu'au regard de l'état de nos mentalités et du développement de notre technologie le postulat de rationalité du législateur empêche évidemment d'aller dans ce sens, qui ne correspond d'ailleurs en rien à l'intention exprimée par le législateur dans les travaux préparatoires.

Il se trouve que, dans un langage plus courant encore, la «conception» s'entend de la «manière de concevoir une chose»[18]. Or cette acception correspond, nous semble-t-il, au critère d'intention que l'on retrouvait, dans le régime du permis de lotir, dans les termes «afin de» et «en vue de»[19]. La référence à une intention correspond par ailleurs à la définition courante de «procéder», qui renvoie certes à l'idée d'«agir», mais avec une connotation de manière, de méthode ou de but. La référence à une intention correspond également parfaitement aux termes «et qui vise» de l'article 88, § 1er, alinéa 2.

Dans cette acception finaliste, la «conception urbanistique» ne peut certes toujours pas constituer, en elle-même, l'acte qui impose le permis d'urbanisation, l'acte qui est soumis à ce permis. Par contre, elle peut parfaitement constituer un élément de qualification de cet acte, par référence à une intention. Sa présence dans le texte impose de considérer qu'elle a au moins cette fonction. Nous y reviendrons, dans la section suivante.

En réalité, c'est le second alinéa de l'article 88, § 1er, qui identifie l'acte soumis à permis d'urbanisation. Il indique en effet *comment*, aux yeux du législateur, il est procédé à l'urbanisation d'un bien[20] et, donc, par quel acte l'urbanisation d'un bien, soumise à permis, se réalise.

Le texte renvoie à cet égard, d'une part, à une division en lots et une cession de ces lots et, d'autre part, à «l'octroi d'un ou plusieurs permis d'urbanisme relatif à la réalisation de construction ou d'aménagement» sur ces lots.

[16] *Le Petit Robert*, 2004.

[17] *Id.*

[18] Dans le sens de: opinion, idée, vue (*Id.*).

[19] Voy. l'ancien article 89.

[20] Le texte fait certes référence à une «mise en œuvre» de l'urbanisation et non à «procéder à l'urbanisation». Mais il nous semble que, compte tenu de leurs définitions dans le langage courant, «procéder» (qui a également le sens d'«exécuter») et «mettre en œuvre» peuvent raisonnablement être compris comme étant, dans l'esprit du législateur, synonymes.

Considérer l'octroi d'un permis d'urbanisme comme étant l'acte qui impose le permis d'urbanisation n'aurait évidemment pas de sens. Considérer qu'un permis d'urbanisation ne serait requis que lorsqu'un permis d'urbanisme aurait été obtenu aurait moins de sens encore. Cela ne correspondrait par ailleurs à l'évidence pas à la volonté du législateur[21]. D'ailleurs, l'octroi de permis d'urbanisme n'est, dans le texte de l'article 88, § 1er, alinéa 2, que le second des actes de mise en œuvre d'une urbanisation soumise à permis, ce que renforce l'usage de l'adverbe « successivement » : l'acte qui impose le permis d'urbanisation, ce n'est pas l'octroi de permis d'urbanisme, mais le premier des actes de mise en œuvre d'une urbanisation. Ceci étant, la référence qui est faite, dans le texte, à l'octroi de permis d'urbanisme impose de considérer que cet octroi participe de la qualification de l'acte soumis à permis d'urbanisation. Nous y reviendrons, dans la section suivante.

Ainsi, l'acte qui impose le permis d'urbanisation, c'est nécessairement, parmi les éléments de la définition du champ d'application du permis d'urbanisation à l'article 88, § 1er, « la division cadastrale du bien en au moins deux lots non bâtis et la vente ou la cession d'au moins un des lots ainsi formés ».

Il y a cependant là, *a priori*, deux éléments, qui semblent mis sur pied d'égalité par le « et » qui les unit : la division, d'une part, et la cession, d'autre part. Heureusement, en ce qu'il définit la division par référence aux actes juridiques qui la réalisent, le dernier alinéa du § 1er de l'article 88, permet d'écarter cette lecture et de considérer de manière certaine qu'en réalité, le second des deux éléments (la cession) est là pour préciser le premier (la division) : ce qui est visé, c'est la division *par* la vente ou la cession. Ces dernières correspondent en effet manifestement aux actes juridiques visés au dernier alinéa du § 1er de l'article 88. Au reste, cette lecture correspond à celle qui était faite antérieurement du texte comparable relatif au permis de lotir[22].

En définitive, donc, l'acte qui impose le permis d'urbanisation, c'est la division d'un bien en lots par un acte juridique.

Enfin, comme par le passé[23], « la promotion ou la publicité » afférente à cette division est, elle aussi, soumise à permis d'urbanisation[24].

Dans le texte de l'avant-projet de CoDT, ce qui est soumis à permis d'urbanisation par l'article D.IV.3, § 1er, alinéa 1er, c'est l'urbanisation d'un bien, définie à l'alinéa 2 par « la mise en œuvre d'un projet d'ensemble sur la base d'une conception urbanistique relative à ce bien à diviser en au moins deux lots non bâtis à céder et qui vise principalement, la construction de bâtiments

[21] Dans ce sens, voy. not. C. Vercheval er F. Onclin, *op. cit.*, p. 205 ; B. Paques et P.-Y. Erneux, *op. cit.*, n° 34.

[22] Où il était question de « diviser afin de vendre » : il n'a jamais été contesté que l'acte soumis à permis correspondait à la division *par* la vente (voy. par ex. M. Pâques, « La définition du lotissement et les autres divisions », in Y. Lejeune (dir.), *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1998, n° 24).

[23] Voy. l'ancien article 89 du CWATUPE.

[24] Voy. l'actuel article 88, § 1er, alinéa 1er, du CWATUPE.

destinés, en tout ou en partie, à l'habitation ou le placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation et, le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat », l'alinéa 3 précisant que « la division visée est celle qui est réalisée par tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel, à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse ».

Globalement, cette définition est nettement plus lisible que celle de l'article 88, § 1er, du CWATUPE. Malheureusement, la recherche de l'acte qui impose le permis y reste malaisée. Certes, les termes « sur la base de » confirment qu'il ne s'agit pas de la conception urbanistique, à laquelle l'idée d'intention est par ailleurs plus clairement associée. Certes, l'octroi de permis d'urbanisme est réintégré dans le domaine de l'implicite. Reste que l'usage des mots « à diviser » rend plus difficile l'identification de la division comme acte qui correspond à la « mise en œuvre » et qui impose donc le permis. Ceci étant, à ce titre, l'on n'identifie pas, dans la définition, d'autre acte susceptible d'être soumis à permis que la division, qualifiée par ailleurs, à l'alinéa 3, de « visée ». Le commentaire des articles de l'avant-projet confirme cette lecture, en indiquant sobrement[25] que « cette disposition est le pendant de l'actuel article 88 ».

2. Les éléments de qualification de l'acte soumis à permis d'urbanisation

Tout acte juridique de division d'un bien n'impose pas le permis d'urbanisation. À l'article 88, § 1er, du Code, le législateur précise, par différents éléments de qualification, les actes de divisions qu'il entend soumettre à ce permis.

a. Le cadastre

On l'a vu ci-dessus, le législateur vise, comme étant soumise à permis, la division « cadastrale » d'un bien.

La « division cadastrale » ne peut évidemment pas s'entendre, dans ce texte, de la division des communes par l'administration du cadastre. Il ne peut pas non plus s'agir de l'acte par lequel l'administration du cadastre traduit dans ses registres les divisions immobilières, en attribuant de nouveaux numéros cadastraux aux parcelles qui en résultent. Or on ne voit pas à quel autre concept le vocable de « division cadastrale » pourrait bien renvoyer. La référence au cadastre doit donc, sur la base du postulat de rationalité du législateur, être écartée. Elle procède en réalité d'une méconnaissance manifeste

[25] Bien plus sobrement en tout cas que les changements salutairement apportés au texte ne l'imposaient.

du régime du permis de lotir, duquel la doctrine l'avait en effet déjà clairement écartée[26]. À propos du nouveau texte, la doctrine vise à ce sujet une euphémique « erreur de plume »[27] du législateur et la circulaire rappelle que « lorsqu'une opération consacre la division juridique de deux parcelles cadastrales (déjà numérotées distinctement), un permis d'urbanisation est obligatoire dès que les autres conditions d'application de l'article 88 sont réunies »[28].

Heureusement, la coquille « cadastrale » disparaît dans l'avant-projet de CoDT[29], l'omission étant expressément justifiée, dans le commentaire des articles, par le constat que « la référence à la division *cadastrale* [est] source d'interprétation divergente ».

b. *Le nombre et la qualité des lots formés*

L'acte de division qui impose le permis d'urbanisation est celui dont résultent « au moins deux lots non bâtis ».

Comme dans le régime du permis de lotir, diviser un terrain en deux lots dont l'un est bâti n'est pas soumis à permis d'urbanisation. Comme par le passé, cela ouvre la porte aux divisions successives sans permis, sous réserve de la sanction de la fraude à la loi[30].

Les contours de la notion de bâti, qui n'est, pas plus que par le passé, définie par le législateur, restent hautement incertains[31], même si la circulaire tente de les baliser en précisant que, « s'agissant des bâtiments en cours de construction, il faut qu'au moins le gros œuvre, fermé ou non, d'un bâtiment soit érigé conformément au permis délivré »[32].

L'avant-projet de CoDT ne comporte aucune modification ou précision à ce sujet.

c. *Les actes juridiques*

Comme indiqué ci-dessus, l'acte de division qui impose le permis d'urbanisation est avant tout un acte juridique.

[26] Voy. not. M. Pâques, « La définition du lotissement et les autres divisions », in Y. Lejeune (dir.), *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1998, n° 14.

[27] B. Paques et P.-Y. Erneux, *op. cit.*, n° 22; P.-Y. Erneux et Ch. Aughuet, « 'Le permis d'urbanisation'. Premier commentaire. Une réforme qualitative? », in *Le droit de l'urbanisme et de l'environnement pour la pratique notariale*, Association des licenciés en notariat, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 15.

[28] Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.938).

[29] Voy. l'article D.IV.3 de l'avant-projet de CoDT.

[30] Voy., par analogie, C.E., 5 octobre 2006, *Beeckmans et Cosemans*, n° 163.246.

[31] Sur cette question, voy. not. Ch. Aughuet, « Le permis de lotir en Région wallonne suite au décret "RESA": Trois questions en attente de réponse », *Notamus*, 2006/3, pp. 33 et s.

[32] Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.938).

L'absence de symétrie entre les actes par lesquels doit être réalisée la division, selon que l'on se réfère à l'article 88, § 1er, alinéa 3, 1°[33], ou à l'article 88, § 1er, alinéa 4[34], du CWATUPE, est évidemment regrettable, d'autant que cette critique avait déjà été formulée à l'encontre de l'ancien article 89, § 1er, du CWATUPE[35] et que la section de législation du Conseil d'État l'avait encore déplorée dans son avis relatif à l'avant-projet du décret RESA*ter*[36]. On peut suggérer de surmonter cette difficulté en considérant qu'à l'alinéa 3, 1°, la « cession » englobe tous les actes impliquant une transmission[37] et donc, les actes déclaratifs, translatifs ou constitutifs de droit réel visés à l'alinéa 4, tandis que la « vente » est visée au même alinéa 3, 1°, dans un but didactique, étant l'acte de cession le plus répandu.

L'article D.IV.3 de l'avant-projet de CoDT ne fait d'ailleurs plus allusion à la « vente », ce qui confirme que le législateur a entendu l'inclure dans le concept plus générique de « cession », qui reste, lui, expressément visé.

Comme dans le régime du permis de lotir, il s'agit notamment de la constitution d'un droit d'emphytéose, de superficie ou d'usufruit[38]. Comme dans le régime du permis de lotir, l'hypothèque et l'antichrèse sont expressément exclues.

Par contre, ne sont clairement plus visés, au contraire de ce qui était prévu dans le régime du permis de lotir, les actes qui confèrent un droit personnel de jouissance de plus de neuf ans[39].

Sous réserve de ce qui vient d'être indiqué à son sujet, l'avant-projet de CoDT ne modifie pas ce qui vient d'être évoqué.

d. *La conception urbanistique*

Nous avons vu ci-dessus que, si la « conception urbanistique » ne peut être vue comme l'acte qui impose le permis d'urbanisation, elle doit par contre nécessairement participer à la définition de cet acte.

La conséquence est importante: l'acte de division qui ne relève pas d'une conception urbanistique n'est pas soumis à permis d'urbanisation.

On l'a vu ci-dessus, à la « conception » est associée une intention, qui porte sur le futur. Y est également associée, nous semble-t-il, dans l'esprit du légis-

[33] Qui vise « la vente ou la cession ».

[34] Qui vise « tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel, à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse ».

[35] Qui définissait le champ d'application du permis de lotir.

[36] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, avis de la section de législation du Conseil d'État, L.45.917/4, donné le 25 février 2009, p. 66.

[37] G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 6e éd., *verbo* « cession », p. 141.

[38] Pour d'autres exemples, voy. la circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.93).

[39] Comp. avec l'ancien article 89 du CWATUPE.

lateur[40], une réflexion, un projet, dans le sens d'une « image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre »[41]. Enfin, l'objet de la « conception urbanistique » ici visée est défini à l'alinéa 2 de l'article 88, § 1er, par référence à « la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation ou le placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation et, le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat ».

Pour imposer le permis d'urbanisation, l'acte de division doit donc relever d'un projet, d'une réflexion et d'une intention de réaliser un îlot, un lotissement, un quartier, une « urbanisation » principalement résidentielle.

Cette condition n'était manifestement pas présente dans la définition du champ d'application du permis de lotir, ainsi que cela ressortait clairement du dernier alinéa de l'ancien article 89, § 1er[42] : il suffisait qu'un seul lot résultant de la division soit destiné à accueillir une habitation pour que le permis de lotir soit requis[43]. C'est d'ailleurs en raison de la suppression de cet alinéa qu'il a fallu ajouter, dans la définition du champ d'application du permis d'urbanisation, les précisions « en tout ou en partie » et « principalement » examinées ci-après.

C'est « le bien » à diviser qui est l'objet de la conception urbanistique. Or le législateur utilise le vocable de « bien » lorsqu'il définit non seulement, à l'article 88, § 1er, alinéa 2, du CWATUPE, l'objet de la conception urbanistique mais aussi, à l'article 88, § 1er, alinéa 3, 1°, celui de la division. La conception urbanistique doit donc, pour imposer le permis d'urbanisation, porter sur l'ensemble du bien formant l'objet de cette division. Les travaux préparatoires confirment cette lecture, puisqu'il y est question de « composition urbanistique d'ensemble »[44], ce qui laisse entendre que cette composition urbanistique doit porter sur l'ensemble du bien à diviser.

Dans cette discussion relative au critère de la « conception urbanistique », il résulte, à titre d'exemple, que la division d'un terrain non bâti de grande superficie par la vente de deux lots équivalents à deux promoteurs immobiliers qui ont l'intention d'y réaliser par la suite des quartiers d'habitat n'est pas soumise à permis d'urbanisation, car, en elle-même, elle ne procède pas d'une conception urbanistique[45]. Seules les ventes ultérieures de lots par ces promoteurs seront, dans cette hypothèse, soumises à permis d'urbanisation.

[40] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/20, p. 109.

[41] *Le Petit Robert*, 2004.

[42] Pour rappel, cet alinéa prévoyait que « la division n'est visée que lorsqu'au moins un des lots issus de la division est destiné à la construction d'une habitation ou au placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée pour l'habitation ».

[43] Mais, précisément, l'idée d'intention était donc déjà bien présente.

[44] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 3.

[45] Et ceci indépendamment de savoir dans le chef de qui – du vendeur ou de l'acquéreur – l'intention doit être prise en compte.

La conséquence est donc loin d'être anodine. Procéder à l'urbanisation d'un bien, ce n'est pas seulement diviser.

Suffit-il d'affirmer ne pas avoir de conception urbanistique d'ensemble au jour de la division de son bien pour échapper au permis ? Tout dépend de l'intention réelle, qui peut être confrontée à la notion de fraude à la loi[46].

Face à cette lecture du texte, on objectera peut-être qu'en adoptant son texte abscons relatif à la « conception urbanistique », le législateur wallon a en réalité confondu le champ d'application du permis d'urbanisation avec son contenu[47], comme s'il avait confondu ce qui doit être soumis à permis « de lotir » avec ce que doit être un bon lotissement. Il est vrai qu'à l'évidence, en réformant le permis de lotir, le législateur wallon s'est quasiment exclusivement focalisé sur ce qui devait à ses yeux se passer une fois le permis délivré[48] et qu'il a peu – ou n'a pas – discuté du champ d'application du permis.

Reste qu'il semble impossible de ne pas voir, dans le texte tel qu'il a été rédigé, le critère de la « conception urbanistique » comme un élément de définition du champ d'application du permis d'urbanisation, puisqu'il s'agit d'un élément de définition de ce qui correspond à « procéder à l'urbanisation d'un bien », qui est l'acte soumis à permis.

Il est loin d'être certain, par ailleurs, que la conséquence dont il est ici question n'ait pas été voulue par le législateur. Comment expliquer autrement, en effet, que l'article 90, § 2 – qui concerne les divisions qui ne sont *pas* soumises à permis d'urbanisation – soumet à déclaration la division « dont tout ou partie des lots à former sont destinés en tout ou en partie à l'habitation » ? Le législateur a manifestement voulu que les divisions qui étaient auparavant soumises à permis de lotir[49] et qui ne le sont plus parce qu'elles ne relèvent pas d'une conception urbanistique soient malgré tout soumises à la déclaration de division.

La référence à la « conception urbanistique » a été insérée dans le texte du nouvel article 88 au stade de l'adoption du projet de décret RESA*ter*, en troisième lecture, par le Gouvernement wallon. On n'y trouve aucune autre explication que la volonté du Gouvernement de réagir à l'objection de la section de législation du Conseil d'État suivant laquelle la nouvelle dénomination du permis d'urbanisation était difficilement explicable à ses yeux, puisqu'il résultait du texte de l'avant-projet de décret tel qu'adopté en deuxième lecture et soumis à son avis que « le permis d'urbanisation (avait) pour objet la division d'un bien en lots » et non, pour reprendre les termes de la déléguée du

[46] Voy., par analogie, C.E., 5 octobre 2006, *Beeckmans et Cosemans*, n° 163.246 ; la simulation est par ailleurs condamnée par le Conseil d'État, en droit de l'urbanisme (dans ce sens, voy. B. PÂQUES, « Constructions groupées d'habitations, permis de lotir et fraude à la loi », *Notamus*, 2006/3, pp. 40 et s.).

[47] Ou, en d'autres termes, les obligations qui doivent à ses yeux en résulter.

[48] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1*quinquies*, pp. 3, 19 et 20.

[49] Voy. l'article 89, § 1er, alinéa 4, ancien, du Code.

Gouvernement interrogée à ce propos, une « démarche urbanistique »[50]. Or cette explication ne fait que confirmer l'idée que l'insertion du critère de la « conception urbanistique » a bel et bien été voulue comme étant liée à la définition du champ d'application du permis d'urbanisation.

La « conception urbanistique » renvoie à un critère d'intention, mais dans le chef de qui – cédant ou cessionnaire – doit-elle être appréciée ? On sait que, dans le régime du permis de lotir, l'intention s'appréciait de manière déterminante dans le chef du cédant, « car c'est sur lui que pèse l'interdiction de lotir sans permis »[51]. Dans la circulaire ministérielle relative au permis d'urbanisation, il est proposé d'aller dans le même sens, par renvoi à « l'intention du titulaire du droit de propriété »[52]. Rien n'impose, ni dans le texte, ni dans ces travaux préparatoires, d'aller dans ce sens, mais l'argument du destinataire de l'obligation de permis préalable est séduisante.

L'intention doit porter « principalement » sur la réalisation d'un quartier d'habitat. On peut, avec d'autres[53], s'interroger sur le critère concret auquel correspond cet adverbe. D'après le texte de l'article 88, § 1er, alinéa 2, cet adverbe semble en tout cas viser les « bâtiments », plutôt que les « lots »[54]. Dans le même sens, la circulaire indique que « dès lors que plus de la moitié des bâtiments créés sont destinés à l'habitation, un permis d'urbanisation sera nécessairement requis »[55]. Reste à voir si l'on peut effectivement se borner à raisonner en termes de nombre de bâtiments ou s'il faut prendre en compte leur superficie au sol, voire leur volume. Comme il est indiqué à juste titre dans la circulaire, l'autorité compétente exercera « sa faculté d'appréciation du projet spécialement lorsque le caractère principal ou essentiel de l'habitat figurant au projet peut être discuté. Dans ce cas, l'autorité compétente s'assure qu'un permis d'urbanisation est – n'est pas requis »[56].

50 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, avis de la section de législation du Conseil d'État, L.45.917/4, donné le 25 février 2009, p. 59. L'avant-projet de décret 28 août 2008, adopté en première lecture, faisait référence – beaucoup plus clairement, d'ailleurs, que le texte finalement adopté – à la division en lots, sans référence à une « conception urbanistique ». Il en allait de même de l'avant-projet de décret du 22 janvier 2009, adopté en deuxième lecture, tel que soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. C'est après cet avis, rendu le 25 février 2009, que le texte a été profondément modifié, par l'intégration de la condition de la « conception urbanistique », dans le cadre de l'adoption du projet de décret, en troisième lecture, le 12 mars 2009.

51 Dans ce sens voy. M. PÂQUES, « La définition du lotissement et les autres divisions », in Y. LEJEUNE (dir.), *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larcier, n° 44.

52 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.938).

53 Voy. C. VERCHEVAL et F. ONCLIN, *op. cit.*, p. 203 ; B. PAQUES et P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, n° 18.

54 Dans ce sens, voy. B. HAVET (dir.), *op. cit.*, pp. 182 et 183.

55 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.938).

56 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.938).

Enfin, si la conception urbanistique qui impose le permis d'urbanisation est celle qui vise avant tout une affectation résidentielle[57], cela ne signifie pas que seule l'urbanisation exclusivement résidentielle y est soumise.

En effet, d'une part, le texte inclut dans la conception urbanistique soumise à permis celle qui comporte « le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat ». On ne sait pas ce qu'il faut entendre par « fonctions complémentaires à l'habitat », mais on peut, suivant les travaux préparatoires du décret RESA*ter*[58], se reporter aux activités qui, en dehors de l'activité résidentielle, sont éligibles en zone d'habitat au plan de secteur[59], pour autant que ces activités soient complémentaires au futur quartier résidentiel. La circulaire ministérielle le confirme, lorsqu'elle cite, à titre de « fonctions complémentaires » et de manière exemplative, les « bureaux, commerces, salle de quartier » et autres « espaces publics de rencontre »[60].

D'autre part, les bâtiments affectés à la résidence peuvent l'être partiellement sans que cela n'emporte dispense de permis d'urbanisation. À ce sujet, l'insertion des termes « en tout ou en partie » à l'article 88, § 1er, alinéa 2, du CWATUPE ne nous semble pas différencier le permis d'urbanisation du régime qui s'appliquait au permis de lotir : comme par le passé, le permis sera requis même si l'opération vise la réalisation de constructions affectées, de manière accessoire seulement, à l'habitation[61], pour autant évidemment, comme indiqué ci-dessus, que cette réalisation porte principalement sur semblables constructions.

L'avant-projet de CoDT confirme plus clairement que la conception urbanistique est un élément de définition de l'acte qui impose le permis d'urbanisation[62]. Il confirme également plus clairement que cette conception est associée à l'idée de projet[63]. Il confirme encore que cette conception est celle qui porte sur le bien à diviser, dans son ensemble[64]. Pour le reste, le texte est identique à celui de l'article 88, § 1er.

57 Sur cette notion, voy. F. HAUMONT, *L'urbanisme – Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 538.

58 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1*bis*, p. 20.

59 Voy. l'article 26, alinéas 2 et 3, du CWATUPE.

60 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.947).

61 En cas de destination mixte de chaque lot formé, un permis de lotir était également requis (dans ce sens voy. M. PÂQUES, *op. cit.*, n° 41).

62 Voy. ci-dessus les termes « sur la base de ».

63 Le mot apparaît désormais expressément.

64 Voy. les mots « d'ensemble » et « relative à ce bien ».

e. *L'octroi de permis d'urbanisme*

Nous avons vu ci-dessus que l'acte de division qui impose le permis d'urbanisation est celui qui implique, postérieurement à sa réalisation, l'octroi « d'un ou plusieurs permis d'urbanisme relatif à la réalisation de construction ou d'aménagement sur les lots formés ».

Cela semble aller de soi, puisqu'on vient de voir qu'il doit être question, par cette division, de réaliser un îlot ou un quartier d'habitat, ce qui ne semble possible que par des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme. En théorie, cependant, si cette intention pouvait se réaliser par des actes non soumis à ou dispensés de permis d'urbanisme, le permis d'urbanisation ne serait pas requis.

Dans l'avant-projet de CoDT, l'octroi de permis d'urbanisme est, fort logiquement dans l'optique de nettoyage dans laquelle cet avant-projet s'inscrit, renvoyé dans le domaine de l'implicite et n'apparaît donc plus dans le texte.

3. Les actes de division expressément non soumis

Il a déjà été indiqué ci-dessus que l'hypothèque et l'antichrèse sont, comme dans le régime du permis de lotir, des actes juridiques expressément exclus du champ d'application du permis d'urbanisation.

L'article 90, § 1er, du CWATUPE énumère d'autres hypothèses de division immobilière qui ne sont pas soumises à permis d'urbanisation.

Il s'agit d'abord d'actes juridiques de certains types, qui étaient déjà visées dans ce sens dans le régime du permis de lotir[65]. Les actes de donation sont exclus du champ d'application du permis d'urbanisation[66], de même que les actes involontaires[67]. Il en va de même des actes de partage pour sortir d'une indivision successorale, à la condition qu'il n'y ait pas plus de lots que de copartageants[68]. Nous renvoyons aux commentaires de ces exceptions dans le régime du permis de lotir.

L'article 90, § 1er, 4°, comporte une exception supplémentaire, puisque cette disposition dispense de permis d'urbanisation « la division d'un bien situé entre deux constructions existantes depuis au moins cinq ans, distantes l'une de l'autre de cent mètres maximum et pour autant que ce bien et ces constructions soient situées à front de voirie et du même côté d'une voie publique suffisamment équipée en eau, électricité, pourvue d'un revêtement

65 Voy. l'ancien article 89, § 1er, alinéa 3, du CWATUPE.

66 Voy. l'article 90, § 1er, 1°, du CWATUPE. Sous peine de retomber dans ce champ d'application, la donation doit évidemment porter sur tous les lots issus de la division, à l'exception de celui éventuellement conservé par le diviseur (dans ce sens, voy. B. HAVET, « Entrée en vigueur du permis d'urbanisation le 01/09/2010 : quelles modifications en pratique ? », *Actes du colloque I.F.E. « Actualité du CWATUPE »*, 26 et 27 octobre 2010, p. 6).

67 Voy. l'article 90, § 1er, 2°, du CWATUPE.

68 Voy. l'article 90, § 1er, 3°, du CWATUPE.

solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux et pour autant que les conditions du Code de l'eau en matière d'épuration des eaux usées soient rencontrées pour le bien concerné »[69]. Cette dispense a été conçue pour contribuer à l'objectif du législateur de « densifier un terrain équipé, près d'une voirie »[70].

Les conditions de cette dispense s'apparentent à celles de la dérogation au zonage du plan de secteur dite « des cent mètres », « du remplissage » ou « du comblement »[71], en ce que cette dispense et cette dérogation impliquent un « comblement » entre deux constructions « distantes l'une de l'autre de cent mètres maximum ». Les deux dispositions ne sont cependant pas identiques. Par comparaison avec l'article 90, § 1er, 4°, du CWATUPE, l'application de l'article 112 du CWATUPE exige en effet que le terrain concerné soit situé entre deux « habitations »[72] existantes, que leur réalisation soit « antérieure au plan secteur » et, qu'en outre, la voirie à front de laquelle se situe ce terrain ne soit pas divisée en au moins quatre bandes de circulation.

L'article 90, § 1er, 5°, prévoit également que n'est pas soumise à permis d'urbanisation, « dans le périmètre d'un permis d'urbanisme de constructions groupées, la création d'un ou plusieurs lots comprenant chacun une construction affectée en tout ou en partie à l'habitation, dont au moins deux tiers des constructions ont fait l'objet de la déclaration visée à l'article 139 certifiant que les travaux sont réalisés et conformes au permis délivré ou sont vendues sur plan ».

Cette nouvelle exception au champ d'application du permis d'urbanisation semble prendre le contre-pied de l'arrêt n° 163.246, *Beeckmans et Cosemans*, rendu par le Conseil d'État le 5 octobre 2006, suivant lequel la vente d'un lot non bâti repris dans le périmètre d'un permis d'urbanisme collectif est soumis à permis d'urbanisation préalable, même si le reste du périmètre dans lequel il s'insère, conservé par le vendeur, comporte une ou des constructions et qu'il n'y a pas création de deux lots non bâtis. Cet arrêt avait en effet à juste titre été violemment critiqué par la doctrine[73], dans la mesure où l'article 89

69 Voy. l'article 90, § 1er, 4°, du CWATUPE.

70 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/20, p. 14.

71 Voy. l'article 112 du CWATUPE.

72 Dans le cadre de l'exception qu'établit l'article 90, § 1er, 4°, il est impossible de tenir compte de la condition d'affectation résidentielle des constructions existantes, qui ne ressort aucunement de la lettre de cette disposition (dans ce sens, voy. C. VERCHEVAL et F. ONCLIN, *op. cit.*, p. 207 ; B. PAQUES et P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, n° 43 ; B. HAVET, « Entrée en vigueur du permis d'urbanisation le 01/09/2010 : quelles modifications en pratique ? », *Actes du colloque I.F.E. « Actualité du CWATUPE »*, 26 et 27 octobre 2010, p. 7). C'est dès lors erronément que la circulaire précise, en relayant sur ce point les travaux préparatoires ayant précédé l'adoption du décret RESA*ter* (*Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/20, p. 14), que les deux constructions existantes doivent être affectées principalement à l'habitation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.939).

73 Voy. not. B. PAQUES, « Construction groupée d'habitations, permis de lotir et fraude à la loi », *Notamus*, 2006/3, pp. 40 et s. ; P. HENRY et N. VAN DAMME, « Permis de lotir et permis collectif – Note sous Conseil d'État, 5 octobre 2006 », *Rev. not. b.*, 2007, pp. 293 et s.

du CWATUPE, dans sa version antérieure au décret RESA*ter*, ne soumettait à permis de lotir préalable la division d'un terrain que si elle se réalisait, entre autres, par la vente d'un lot de ce terrain et qu'elle avait pour effet de créer au moins deux lots non bâtis[74].

Malheureusement, cette jurisprudence est, en réalité, involontairement et maladroitement renforcée par le texte de l'article 90, § 1er, 5°,[75] qui consacre la règle selon laquelle la vente d'un lot comprenant une construction affectée en tout ou en partie à l'habitation ne requiert pas de permis d'urbanisation lorsque deux tiers[76] des constructions autorisées, qu'elles soient affectées ou non à l'habitat[77], sont réalisées et certifiées conformes au permis d'urbanisme de constructions groupées.

À nos yeux, suivant l'article 88, § 1er, alinéa 3, 1°, du CWATUPE, ne devrait en tout état de cause pas requérir un tel permis:

- la vente d'une parcelle non bâtie si le reste du périmètre, conservé par le titulaire du permis d'urbanisme de constructions groupées, comporte une ou des constructions;
- la vente d'une parcelle bâtie, que le reste du périmètre comporte ou non une ou des constructions.

Le ministre Antoine était d'ailleurs allé clairement dans ce sens au sujet de l'ancien permis de lotir, en des termes qui nous semblent parfaitement transposables à la définition actuelle du permis d'urbanisation[78].

La dispense de l'article 90, § 1er, 5°, du CWATUPE devrait théoriquement également s'appliquer lorsque, lors de la première vente des lots, deux tiers des constructions sont vendues sur plan, sauf à procéder simultanément. On notera que cette hypothèse de travail est rigoureusement impraticable. Il est, en effet, impossible qu'au moment de la première vente des lots, deux tiers des constructions soient vendues sur plan. L'insertion de conditions suspensives dans les actes de vente pourrait, *a priori*, permettre de rencontrer ce deuxième cas de dispense. La jurisprudence de la Cour de cassation

[74] Sur le principe, ne devait dès lors pas requérir de permis de lotir préalable, la vente d'une parcelle non bâtie d'un périmètre de permis d'urbanisme collectif si le reste du périmètre ou du terrain dans lequel il s'insérait, conservé par le vendeur, comportait, comme dans l'espèce soumise au Conseil d'État, une ou des constructions.

[75] Cette disposition découle d'une idée qui, initialement, était claire: il s'agissait de répondre à la jurisprudence *Beeckmans et Cosemans* du Conseil d'État susmentionnée, de consacrer législativement la première des deux thèses ci-dessus évoquées et, donc, de dispenser de permis de lotir la vente sur plans dont il est ici question.

[76] Contrairement à la circulaire ministérielle relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.940), le texte décrétal ne comporte malheureusement aucune référence au phasage du permis d'urbanisme de constructions groupées dans la mise en œuvre de la règle des deux tiers.

[77] Le permis d'urbanisme de constructions groupées pouvant en effet concerner des projets mixtes (dans ce sens, voy. la circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.940).

[78] *Doc. parl. w.*, 2006-2007, *C.R.I.C.*, n° 89, p. 24.

s'y oppose cependant, car elle considère qu'au moment de la réalisation de la condition suspensive, la vente rétroagit au moment de sa conclusion[79].

Ce nouvel article 90, § 1er, 5°, du CWATUPE n'est par ailleurs accompagné d'aucune disposition transitoire. Il est donc immédiatement applicable, en ce compris aux opérations de divisions immobilières opérées au sein de permis d'urbanisme de constructions groupées qui étaient en cours de mise en œuvre avant le 1er septembre 2010[80].

Au vu de ce qui précède, le ministre Henry a sans doute été bien avisé de remettre l'article 90, § 1er, 5°, du CWATUPE sur le métier, dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de CoDT. L'article DIV.6, 5° de cet avant-projet exprime en effet plus clairement l'absence de nécessité d'un permis d'urbanisation préalablement à la cession d'un lot *non bâti* lorsque deux-tiers du permis d'urbanisme de construction groupées a été réalisé, en ce compris sur plan[81].

Pour le reste, les hypothèses de division immobilière qui ne sont pas soumises à permis d'urbanisation sont reprises, *mutatis mutandis*, dans l'article D.IV.6 de l'avant-projet de CoDT.

Enfin, en sus des divisions expressément visées par l'article 90, § 1er, du CWATUPE, la division opérée dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement est également dispensée de permis d'urbanisation, pour autant que ce plan ait été approuvé avant le 1er septembre 2010, qu'il réponde à certaines conditions de contenu[82] et que «chaque lot résultant de la division soit situé à front d'une voirie suffisamment équipée en eau, électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante»[83].

Le Gouvernement propose, *mutatis mutandis*, d'intégrer cette dispense dans l'avant-projet de CoDT[84].

[79] Cass., 24 février 2011, C.09.0553.F.

[80] Sur le droit transitoire des dispositions relatives au permis d'urbanisation, voy. ci-dessous, sous le point I.D.

[81] Ce futur article D.IV.6, 5° est ainsi rédigé: «(...) ne sont pas soumis à permis d'urbanisation:
(...)
5° dans le cadre d'un permis d'urbanisme de constructions groupées:
a) la vente, en ce compris sur plan, d'une construction affectée en tout ou en partie à l'habitation, conforme aux limites des lots fixées dans le permis;
b) la création d'un ou plusieurs lots, conformes aux limites fixées dans le permis d'urbanisme, destinés en tout ou en partie à l'habitation, lorsque au moins deux tiers des constructions ont fait l'objet de la déclaration visée à l'article D.IV.79 certifiant que les travaux sont réalisés et conformes au permis délivré ou sont vendues sur plan».

[82] Dont, notamment, «les limites de lots à créer destinés à l'habitation».

[83] Voy. l'article 109/1 du décret RESA*ter*, tel qu'inséré, de manière rétroactive, par le décret du Parlement wallon du 19 mai 2011 visant à insérer un article 109/1 dans le décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

[84] Voy. l'article D.IV.6, 6°, de l'avant-projet de CoDT.

4. Conclusion

On le voit, ce qui est soumis à permis d'urbanisation, c'est la division d'un terrain en au moins deux lots non bâtis par la cession d'au moins un de ces lots, dans le cadre d'un projet qui vise principalement la construction de bâtiments destinés, en tout ou en partie, à l'habitation ou le placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout ou en partie, à l'habitation et, le cas échéant, la construction ou l'aménagement d'espaces publics ou collectifs, d'infrastructures techniques ou de bâtiments abritant des fonctions complémentaires à l'habitat. Des exceptions sont prévues, notamment par référence à des conditions comparables à celles de la règle dite « du comblement » dans les dérogations au zonage du plan de secteur.

Par rapport au champ d'application du permis de lotir, on constate que, d'une part, la location de plus de neuf ans n'est plus visée et, d'autre part, deux exceptions supplémentaires – dont l'une est quasiment inutile telle qu'elle est rédigée – sont apparues. Mais, pour le reste, pour l'essentiel, la définition de ce qui est soumis à permis d'urbanisation correspond à la définition du champs d'application du permis de lotir.

Il y a malgré tout, dans la définition du champ d'application du permis d'urbanisation, une différence relativement importante par rapport au régime du permis de lotir. Elle est liée au critère de la conception urbanistique, qui implique que l'acte de division n'est pas soumis à permis d'urbanisation s'il ne s'inscrit pas dans un projet urbanistique d'ensemble, portant sur le bien à diviser. Nous avons vu qu'il y a un impact concret à cette différence, qui ne relève pas du cas d'école.

Ainsi donc, si le champ d'application du permis d'urbanisation n'est, en définitive, pas fondamentalement différent de celui du permis de lotir, il est malgré tout plus restreint que ce dernier.

Reste que les explications qui précèdent ne sont qu'une tentative. Le texte est abscons et l'on peut se réjouir de sa réécriture dans le cadre de l'avant-projet de CoDT, dont le contenu va, pour l'essentiel, plus clairement dans le sens desdites explications.

B. Les opérations soumises à déclaration de division

Les opérations de division immobilière qui ne font pas l'objet d'une demande de permis d'urbanisation doivent faire l'objet de la déclaration de division visée à l'article 90, §§ 2 à 4, du CWATUPE, pour autant qu'elles se réalisent par un « acte translatif ou déclaratif de propriété, de jouissance pour plus de neuf ans, d'emphytéose ou de superficie d'une partie non bâtie d'un immeuble, à l'exception des actes constatent un bail à ferme »[85].

[85] Voy. l'article 90, § 4, du CWATUPE.

Dans ces hypothèses, l'article 90, § 2, du CWATUPE dispose que « le notaire communique au collège communal et au fonctionnaire délégué, trente jours au moins avant la date prévue pour la vente publique ou la signature de l'acte, le plan de division ainsi qu'une attestation précisant la nature de l'acte et la destination de chaque lot formé qui sera mentionné dans l'acte ».

Le texte de cet article 90, § 2, du CWATUPE n'est pas substantiellement différent de celui de l'ancien article 90, de sorte que la doctrine y relative conserve son actualité[86].

L'actuel article 90, § 2, ne vise cependant plus que les divisions « dont ou tout partie des lots à former sont destinés en tout ou partie à l'habitation », à l'exclusion donc, par exemple, de la cession par un propriétaire, à son voisin, d'une partie non bâtie de son terrain pour lui permettre d'y construire un garage, une piscine ou un terrain de tennis[87]. Le délai prévu pour la communication de la division aux autorités, qui était auparavant de vingt jours, est par ailleurs allongé par le législateur[88].

En dehors de toute obligation légale, la circulaire ministérielle suggère par ailleurs l'accomplissement de cette formalité en cas de modification des limites de la trame parcellaire d'un permis d'urbanisation[89], au bénéfice des autorités publiques et des acquéreurs de lots[90].

L'avant-projet de CoDT maintient la formalité visée à l'article 90, §§ 2 à 4[91].

C. Le droit transitoire

Sur suggestion d'une dizaine d'avocats spécialisés[92], un arrêté du 17 décembre 2009 a postposé de neuf mois l'entrée en vigueur des dispositions relatives au permis d'urbanisation initialement fixée au 1er janvier 2010[93].

L'article 109 du décret RESA*ter*, tel que modifié par l'article 105 du décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement,

[86] Voy. not. M. PÂQUES, *op. cit.*, n° 52 et s.

[87] Exemple cité par D. LAGASSE, « Le permis d'urbanisation : *quid* depuis son entrée en vigueur ? », *Rev. not. b.*, 2012, p. 170.

[88] Voy. l'article 48 du décret RESA*ter*.

[89] Sur la persistance de la trame parcellaire dans le permis d'urbanisation et la valeur juridique qui lui est assignée par le législateur du décret RESA*ter*, voy. ci-dessous, sous le point III.F.

[90] Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.940).

[91] Voy. l'article D.IV.110 de l'avant-projet de CoDT.

[92] « La réforme du permis de lotir en Wallonie, source d'une insécurité juridique majeur », *J.T.*, 2009, p. 762.

[93] Voy. l'article 1er de l'arrêté du 17 décembre 2009 modifiant l'article 6 de l'arrêté du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation.

de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics, organise le régime transitoire du permis d'urbanisation. Aux termes de cette disposition :

- la demande de permis de lotir ou de modification de permis de lotir dont l'accusé de réception est antérieur au 1er septembre 2010 doit être traitée selon les dispositions relatives au permis de lotir ;
- la demande de permis de lotir ou de modification de permis de lotir soumise à étude d'incidences sur l'environnement qui a fait l'objet d'une annonce de réunion d'information d'étude d'incidences avant le 1er septembre 2010 doit être traitée selon les dispositions relatives au permis de lotir ;
- la demande de modification de permis de lotir non soumise à étude d'incidences sur l'environnement et dont l'accusé de réception est postérieur au 1er septembre 2010 doit être traitée selon les dispositions relatives au permis d'urbanisation.

Dans une circulaire interprétative du 11 juin 2009, la Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie de la Région wallonne a indiqué que par « accusé de réception » au sens de l'article 109 précité, il fallait entendre le récépissé de dépôt de dossier au sens de l'article 115 du CWATUPE, plutôt que l'accusé de réception de dossier complet au sens de l'article 116 du CWATUPE. Dans plusieurs arrêts subséquents, le Conseil d'État s'est cependant limité à viser l'accusé de réception de dossier complet, plutôt que le récépissé de dépôt[94]. Cette interprétation jurisprudentielle nous semble conforme à l'intention du législateur, qui a sans doute eu en vue d'éviter le dépôt de demandes de permis *in extremis*, incomplètes et exclusivement motivées par la volonté d'échapper à la nouvelle législation.

III. La procédure d'obtention : comment obtenir un permis d'urbanisation ?

A. La demande de permis

Les dispositions de l'avant-projet de CoDT n'appellent aucun commentaire dans le cadre de la présente section. Et pour cause, puisque les arrêtés d'exécution du futur CoDT n'existent pas encore.

94 C.E., 17 octobre 2012, *Vandestenne*, n° 221.057 ; C.E., 15 juin 2011, *Ville de Comines-Warneton*, n° 213.850 ; C.E., 25 mai 2010, *S.P.R.L. Triome Invest*, n° 204.247.

1. Le périmètre à identifier

Dans le décret RESA*ter*, le législateur ne définit, pas plus que par le passé[95], ce qu'il faut entendre par « bien » au sens de l'article 88, § 1er, du CWATUPE. Les travaux préparatoires ne contiennent aucune indication.

Il faut, dans ce contexte, considérer que le demandeur de permis d'urbanisation ne peut librement déterminer le périmètre de sa demande de permis, celle-ci devant porter sur l'ensemble du terrain d'un seul tenant dont le demandeur est propriétaire[96].

Comme par le passé, le législateur autorise, ceci dit, le demandeur à suggérer à l'autorité d'exclure certains lots de ce « tout contigu » lorsqu'ils sont « non destinés » à l'habitation, « inaptes à cette destination ou encore déjà construits »[97].

Le périmètre de la demande de permis d'urbanisation se traduira notamment, le cas échéant, par l'obligation d'organiser, au cours de la procédure d'instruction de la demande, une enquête publique, voire une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement. Les projets d'urbanisation d'une superficie de deux hectares et plus sont en effet obligatoirement soumis à enquête publique en application de l'article 330, 7°, du CWATUPE, d'une part, et à étude d'incidences sur l'environnement en application des articles D.62 et D.65 du Livre Ier du Code de l'environnement et de la rubrique 70.11.01 de la nomenclature des projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement, d'autre part[98]. À ce sujet, même si l'article 330, 7°, du CWATUPE ne vise que les « permis de lotir » qui portent sur une superficie de deux hectares et plus, il faut sans doute considérer que cette disposition est transposable à l'hypothèse du permis d'urbanisation. Le législateur serait cependant bien avisé de mettre le libellé de cette disposition en concordance avec l'actuel article 88 du CWATUPE.

L'importance que revêt ce périmètre est aujourd'hui accrue au regard de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la problématique des projets « mixtes », actuellement en pleine évolution[99].

Enfin, il faut rappeler que ce périmètre correspond à celui sur lequel le permis, une fois ce dernier délivré, s'applique.

95 Voy. l'article 89, § 1er, du CWATUPE, dans sa version précédent l'entrée en vigueur du décret RESA*ter*.

96 Voy. M. DELNOY, *op. cit.*, pp. 37 et s. ; M. PÂQUES, *op. cit.*, n° 12 et s. La circulaire ministérielle relaye cette interprétation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.938).

97 Voy. l'article 88, § 2, du CWATUPE ; sur le mécanisme de l'exclusion de lots, voy. ci-dessous, sous le point point III.H.

98 Voy. ci-dessous, sous le point II.A.2.

99 Voy. ci-dessous, sous le point II.C.

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement

Suivant les articles D.49, b), et D.65 du Code de l'environnement, toute demande de permis déposée en application du CWATUPE comporte, soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement. Il semble difficilement contestable que la référence que l'article D.49, b), du Code de l'environnement fait au permis de lotir n'y change rien et vise bien le permis d'urbanisation.

Il résulte par ailleurs des articles D.62 et D.65 du Livre Ier du Code de l'environnement et de la rubrique 70.11.01 de la nomenclature des projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement[100] qu'une étude d'incidences sur l'environnement est requise préalablement au dépôt d'une demande de permis portant sur un « projet de lotissement comprenant une superficie de 2 ha et plus de lots destinés à la construction d'habitations ou au placement d'installations fixes ou mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, en ce compris les espaces réservés à la réalisation d'équipements et d'aménagements divers liés à la mise en œuvre du lotissement ».

Formellement, le texte de cette rubrique ne vise donc pas le projet d'urbanisation tel que soumis à permis d'urbanisation. Nul doute, cependant, que, si elle était saisie de la question de savoir si le permis d'urbanisation y est soumis, la jurisprudence y ferait une réponse affirmative. Au sens courant, l'« urbanisation » visée à l'article 88 du CWATUPE entre d'ailleurs dans le concept de « lotissement » utilisé dans la rubrique 70.11.01 précitée. Reste que le Gouvernement serait bien avisé d'assurer la concordance du libellé de cette rubrique avec celui du CWATUPE.

Dans les cas où le terrain concerné par le projet d'urbanisation a une superficie inférieure à deux hectares, déduction faite des lots non destinés à la construction d'habitations, on sait par ailleurs que l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande doit examiner au cas par cas, notamment à la lumière de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2, du livre Ier du Code de l'environnement, si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et si, de ce fait, la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement s'impose[101].

Conformément à l'article D.68, § 2, alinéa 6, du livre Ier du Code de l'environnement, les raisons concrètes de la décision de ne pas imposer la réalisation d'une telle étude d'incidences sur l'environnement doivent à tout le moins ressortir de la décision par laquelle l'autorité compétente se prononce sur la demande de permis[102].

100 Voy. l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

101 Voy. l'article D.68, § 1er, du livre Ier du Code de l'environnement.

102 Voy. l'article D.68, § 2, alinéa 6, du livre Ier du Code de l'environnement.

Que ce soit dans sa décision par laquelle elle déclare la demande de permis recevable et complète ou dans décision par laquelle elle se prononce sur cette demande, l'appréciation de la nécessité qu'il y avait ou non de réaliser une étude d'incidences sur l'environnement doit faire l'objet d'une motivation formelle, qui ne peut consister en une clause de style[103], comme l'est une motivation qui ne dépasse pas l'énumération des critères susvisés et n'en révèle pas l'application concrète aux caractéristiques du projet[104]. Le Conseil d'État admet cependant, à ce propos, que l'étendue de la motivation formelle de la décision relative à l'absence de nécessité d'imposer la réalisation d'une étude d'incidences varie en fonction de l'importance du projet et de l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer[105]. C'est ainsi que les exigences de la motivation formelle justifiant l'absence de nécessité d'une étude d'incidences sont plus souplement appréciées par le Conseil d'État lorsqu'il s'agit de construire dix habitations unifamiliales en zone d'habitat à caractère rural, dont sont uniquement dénoncés des inconvénients relatifs aux eaux usées[106], que lorsqu'il est question d'une demande de permis dont la superficie se rapproche des deux hectares évoqués ci-dessus[107].

3. Le formulaire de demande

Le demandeur de permis doit compléter un formulaire de demande de permis *ad hoc*, mis à sa disposition gratuitement par l'administration communale ou régionale et qui correspond à l'annexe 23 du CWATUPE (formulaire M)[108].

Ce formulaire prévoit expressément la possibilité qu'une autre personne que le maître de l'ouvrage, par exemple son géomètre, procède au dépôt de la demande. Toute autre est la question de savoir qui peut ou doit demander un permis d'urbanisation en fonction de la maîtrise juridique qu'il a sur un bien. Cette question est abordée ci-après[109].

103 C.E., 8 mai 2009, *S.A. Titanobel Belgique et Pierard-Flomont*, n° 193.123; C.E., 22 mai 2008, *Can Heesewijk et Dereme*, n° 183.259.

104 C.E., 18 décembre 2012, *Jacobs*, n° 221.801.

105 C.E., 31 mai 2012, *Defrenne et consorts*, n° 219.589; C.E., 8 novembre 2011, *Abrassart et consorts*, n° 216.191.

106 C.E., 29 juin 2012, *Tilman*, n° 220.131.

107 C.E., 28 décembre 2011, *Vierset*, n° 217.071.

108 Ce formulaire ne doit évidemment pas être confondu avec celui au moyen duquel est rédigée la demande de modification du permis d'urbanisation, dont le modèle correspond à l'annexe 24 du CWATUPE (formulaire N); voy. les annexes I et II de l'arrêté du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation.

109 Voy. ci-dessous, point II.B.

4. Le dossier de demande

La composition du dossier de demande de permis d'urbanisation est décrite à l'article 311 du CWATUPE[110], tel qu'issu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation[111].

Les documents visés à l'article 311 du CWATUPE doivent répondre à une série d'exigences. Certains d'entre eux doivent être déposés en plusieurs exemplaires.

Le ministre Henry semble avoir voulu préciser certaines exigences relatives à la composition du dossier de demande de permis d'urbanisation. En date du 3 février 2012, un « *vade-mecum* du permis d'urbanisation » a en effet été publié sur le site Internet de son cabinet[112]. Le *vade-mecum* se donne pour objet d'« expliciter la démarche urbanistique du permis d'urbanisation »[113]. Le contenu de ce document a donc trait à l'établissement du dossier de demande de permis d'urbanisation.

Ce faisant, le *vade-mecum* du permis d'urbanisation formule certaines exigences de contenu du dossier de demande de permis d'urbanisation qui nous semblent illégales, à défaut d'être prévues par les dispositions légales et règlementaires applicables. Le *vade-mecum* impose en effet que :

- le dossier de demande de permis contienne une « analyse » du contexte urbanistique et paysager[114]. Or il ne ressort en rien de l'article 311 du CWATUPE que le dossier de demande de permis doive faire l'objet d'une telle « analyse » ;
- les options d'aménagement du permis d'urbanisation[115] soient « accompagnées d'un schéma indicatif »[116], lequel n'est pourtant nullement exigé par l'article 311, § 2, 1°, du CWATUPE.

L'on peut donc espérer que le non-respect de ces exigences supplémentaires n'empêcheront pas les autorités de s'estimer suffisamment informées que pour accepter de délivrer l'accusé de réception de dossier complet[117], d'instruire la demande de permis et, enfin, de statuer sur celle-ci.

[110] L'article 311, § 2, détaille réglementairement chacun des documents visés à l'article 88, § 3, du CWATUPE, sur lesquels nous reviendrons ci-dessous, sous le point IV.

[111] Le contenu de la demande de modification du permis d'urbanisation, tel que défini à l'article 312 du CWATUPE, est similaire à celui de la demande de permis d'urbanisation, au vu du renvoi opéré par cette disposition à l'article 311.

[112] http://henry.wallonie.be/*vade-mecum*-du-permis-d039urbanisation.

[113] Voy. le *vade-mecum*, p. 7.

[114] Voy. le *vade-mecum*, p. 10 et pp. 14 et s.

[115] Sur ces options d'aménagement, voy. ci-dessous, sous le point III.B.

[116] Voy. le *vade-mecum*, p. 23.

[117] Voy. les articles 116, § 1er, alinéa 2 et 127, § 2, alinéa 4, du CWATUPE.

Il faut encore tenir compte de l'article 97, alinéa 1er, du CWATUPE, inchangé[118], qui exige que l'existence de servitudes du fait de l'homme et d'obligations conventionnelles concernant l'utilisation du sol contraires au contenu de la demande de permis soit mentionnée dans le dossier de demande de permis. Le non-respect de cette formalité affecte la légalité du permis délivré lorsqu'il a pour effet d'empêcher l'autorité de statuer en toute connaissance de cause[119]. En revanche, lorsque cette formalité est respectée, le dernier alinéa de l'article 97 du CWATUPE prévoit que le permis délivré « a pour effet d'éteindre lesdites servitudes et obligations, sans préjudice de l'indemnisation des titulaires de ces droits, à charge du demandeur ».

B. Le demandeur de permis

De récents développements jurisprudentiels semblent remettre en question la faculté pour quiconque de demander un permis d'urbanisme[120], sans considération de la maîtrise juridique du bien qui en fait l'objet, ou intégrer des considérations de droit civil dans l'appréciation que l'autorité qui statue sur la demande de permis doit faire du « bon aménagement des lieux »[121]. Ces deux questions ont fait l'objet d'une analyse récente à laquelle nous renvoyons[122].

Nous ne voyons aucune raison qui empêcherait de transposer l'application de cette jurisprudence au permis d'urbanisation, même si elle ne s'est prononcée à ce sujet qu'à propos du permis d'urbanisme.

En ce qu'elle semble restreindre, dans le chef du demandeur, la faculté de solliciter un permis en fonction de la maîtrise juridique qu'il a sur le bien formant l'objet de cette demande, nous pouvons difficilement adhérer à cette tendance jurisprudentielle, qui, alors qu'elle n'est imposée par aucun texte et s'oppose à une jurisprudence constante, risque de placer les porteurs de projets dans des situations inextricables susceptibles de les décourager de déposer des demandes de permis. L'obligation faite aux autorités adminis-

[118] Sauf en ce qui concerne l'adaptation terminologique de cette disposition au permis d'urbanisation.

[119] C.E., 21 juin 1985, *Marien*, n° 22.502, cité par D. LAGASSE, « Article 97 », in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Kluwer, 1998, p. 106.

[120] Voy. not. C.E., 24 mars 2011, *Soors*, n° 212.228 ; C.E. 19 juillet 2006, *Hargot*, n° 161.405. Nous n'examinons pas ici la mesure dans laquelle le Conseil d'État semble par ailleurs impliquer, de manière plus récente encore, l'intégration de considérations de droit civil dans l'appréciation du « bon aménagement des lieux ».

[121] Voy. not. C.E., 20 février 2012, *Coulon;* n° 218.135 ; C.E., 20 décembre 2011, *Vangansbeck et Melillo*, n° 216.964 ; C.E., 7 décembre 2011, *Orban*, n° 216.719 ; C.E., 11 novembre 2011, *Timmermans*, n° 216.367 ; C.E., 28 octobre 2011, *Hannosset*, n° 216.113 ; C.E., 12 avril 2011, *Dewez*, n° 212.619.

[122] M. DELNOY et A. PIRSON, « L'évolution jurisprudentielle des rapports entre permis et droits civils », in Y.-H. LELEU (coord.), *Chroniques notariales*, Bruxelles, Larcier, 2013, vol. 58, pp. 263 et s. ; voy. ég. la contribution de M. VON KUEGELGEN et P.-Y. ERNEUX, dans le présent ouvrage.

tratives d'examiner les questions de droit civil implique en effet le risque qu'elles se sentent investies du devoir de refuser un permis lorsqu'elles auront connaissance d'une difficulté non résolue sur ce point, soit parce qu'elles s'interrogeraient sur leur compétence pour traiter de ces questions au regard de la séparation des pouvoirs, soit parce qu'elles ne disposeraient pas des moyens nécessaires pour les résoudre, soit encore parce qu'elles redouteraient la mise en cause de leur responsabilité civile en octroyant un permis qui contrarierait les droits civils de tiers. Dans ce contexte, les contestations susceptibles d'être déposées dans le cadre de l'instruction d'un permis d'urbanisation pourraient se multiplier, dès lors qu'il suffirait qu'un tiers conteste la maîtrise foncière du bien par le demandeur de permis pour que la délivrance de ce permis nécessite le règlement d'un litige judiciaire.

C. La procédure d'instruction de la demande de permis

La procédure d'instruction d'une demande de permis d'urbanisation est pour l'essentiel identique à celle qui prévalait en matière de permis de lotir. On peut donc renvoyer aux commentaires doctrinaux y relatifs[123].

Il existe toutefois une nouveauté, relativement au traitement des projets urbanistiques qui comportent à la fois, de manière indissociable, une composante qui relève de la compétence du collège communal[124] et une composante qui, si elle était considérée séparément, relèverait de la compétence du fonctionnaire délégué[125], comme c'est le cas d'un projet de construction d'un immeuble à appartements impliquant l'implantation d'une cabine à haute tension, d'un groupe de maisons d'habitation impliquant la réalisation d'une nouvelle voirie, d'un centre commercial impliquant l'implantation d'un rond-point d'accès, etc.

Jusqu'il y a peu, en effet, il n'était pas contesté que ce type de projet « mixte » fasse l'objet d'une seule demande de permis et que cette demande soit déposée auprès du collège communal, par application de l'adage « l'accessoire suit le principal ».

Par quelques arrêts récents, dont les arrêts *A.S.B.L. La Cardère*[126] et *Fuentes Mateos*[127], le Conseil d'État a pourtant imposé que ce type de projet fasse l'objet de deux demandes de permis distinctes, l'une à déposer devant le collège communal et l'autre à déposer devant le fonctionnaire délégué. Cette

123 Voy. not. D. LAGASSE, « Les procédures de délivrance des permis et les critères de décision », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 5 et 6 mars 1998, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 283 et s.; J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 487 et s.

124 Voy. l'article 107 du CWATUPE.

125 Voy. l'article 127 du CWATUPE.

126 C.E., 27 octobre 2010, *A.S.B.L. La Cardère et Van Hoegarden*, n° 208.476.

127 C.E., 16 février 2012, *Fuentes Mateos et consorts*, n° 218.033.

jurisprudence, initiée dans le cadre de recours dirigés contre des permis de lotir, n'a pas manqué d'engendrer d'importants problèmes pratiques, évidents dès lors qu'il s'agissait en réalité d'imposer la scission en deux demandes de permis de projets comportant deux composantes indissociablement liées[128].

Par son arrêt n° 222.393, du 5 février 2013, *S.P.R.L. Property & Advice et S.P.R.L. B.A.E.C.*, le Conseil d'État est revenu sur cette jurisprudence, en décidant qu'en cas de projet d'urbanisme comportant deux composantes qui, si elles étaient considérées séparément, relèveraient de deux procédures distinctes, une seule demande de permis devait être déposée, pour autant que ces deux composantes soient effectivement indissociablement liées.

Il ne peut à nos yeux s'agir que d'un revirement de la jurisprudence, sauf à supposer :

- qu'il faille distinguer la solution à appliquer à un permis d'urbanisme[129] de celle à appliquer à un permis de lotir[130] ou d'urbanisation. Il est vrai, en effet que le Conseil d'État vise la plupart du temps, dans les enseignements théoriques de son arrêt *S.P.R.L. Property & Advice*, « les permis d'urbanisme », davantage que « les permis ». Cet élément est évidemment à mettre en lien avec le fait que les arrêts susvisés – relatifs à des permis de lotir – ne distinguaient pas la nature des permis dans leurs enseignements théoriques. Cela étant, nous n'identifions pas, en définitive, ce qui pourrait justifier que la solution retenue dans l'arrêt *S.P.R.L. Property & Advice* trouve à s'appliquer au permis d'urbanisme et non au permis de lotir ou d'urbanisation, dans la mesure où, contrairement à l'invitation qui lui avait été faite par l'auditeur d'aller dans ce sens[131], le Conseil d'État ne tire pas argument de cette distinction dans son raisonnement ;
- qu'il faille distinguer les hypothèses où le permis est « mixte » en raison des qualités publique et privée des demandeurs de celles où le permis est « mixte » en raison de son objet[132]. En effet, dans l'arrêt *S.P.R.L. Property*

128 Sur le plan pratique, tout d'abord, cette solution impliquait que les deux autorités qui statuaient séparément ne pouvaient effectuer un examen global du projet, ce qui était évidemment peu souhaitable. Ensuite, la solution de la scission avait pour conséquence qu'il existait un risque que les deux autorités statuent en sens opposé sur un projet unique. Enfin, elle obligeait le demandeur de permis à déposer deux demandes de permis. Sur le plan du droit, le demandeur se trouvait dans une situation de grande insécurité juridique. En effet, en retenant la solution de la scission des demandes, le risque était grand que chaque autorité statue en conditionnant sa décision à celle de l'autre. Or, dans la jurisprudence du Conseil d'État, un permis doit, pour être valable, être exécutoire et, notamment, ne pas dépendre de la décision d'une autre autorité administrative (voy. not. C.E., 18 février 2013, *Jourde*, n° 222.538 ; C.E., 21 mai 2012, *Sena*, n° 219.406).

129 Hypothèse de l'arrêt n° 222.393 ici commenté.

130 Hypothèse des arrêts *A.S.B.L. La Cardère et Fuentes Mateos*, précités.

131 Dont le rapport contenait l'indication que « la solution [préalablement retenue par le Conseil d'État dans son arrêt *A.S.B.L. La Cardère*, visé ci-dessus] est relative à un permis de lotir, lequel devra donc, pour être réellement exécuté, faire l'objet de plusieurs permis d'urbanisme qui sont en général dissociables ».

132 Hypothèse de l'arrêt n° 222.393.

& Advice, le Conseil d'État vise, semble-t-il soigneusement, le projet mixte « en raison de la qualité des parties », ce qui pourrait être interprété comme excluant que la solution de l'unicité des demandes de permis en cas de projet « indissociable » soit transposable aux projets qui sont « mixtes » en raison de leurs objets. Il reste que cette interprétation demeure largement incertaine, dans la mesure où, d'un point de vue conceptuel, il est difficile de définir ce qu'est un projet « mixte » « en raison de la qualité des parties ». À titre d'exemple, la création, dans le cadre d'un projet immobilier, de voiries destinées, à terme, à être cédées à une autorité publique, pourrait sans doute impliquer un projet « mixte » de cette catégorie. Par ailleurs et en tout état de cause, nous apercevons difficilement la raison pour laquelle le Conseil d'État aurait voulu exposer un enseignement pour les seules hypothèses de projets « mixtes » où les demandeurs sont de qualités différentes, sauf à supposer que le Conseil d'État ait voulu faire le lien avec la jurisprudence récente selon laquelle un demandeur ne peut demander un permis relatif à un bien qu'il ne pourra pas mettre en œuvre[133].

Il faut, quoi qu'il en soit, saluer cette solution, qui répond à certains des problèmes évoqués ci-dessus, engendrés par la jurisprudence *La Cardère et Fuentes Mateos*. Nous pouvons espérer – mais sans certitude à ce stade – qu'elle sera confirmée par d'autres arrêts.

Ceci étant, toujours dans l'arrêt *Property & Advice*, le Conseil d'État a également décidé, sans s'en justifier, que toute demande unique de permis portant sur les deux composantes indissociablement liées du projet doit être déposée auprès du ... fonctionnaire délégué. Le Conseil d'État a ainsi rejeté l'adage « l'accessoire suit le principal » et l'a remplacé par une règle qui peut aboutir, dans la plupart des cas, à la solution exactement inverse, où le principal suit en réalité l'accessoire[134]. C'est très curieux, spécialement au regard de la jurisprudence suivant laquelle la procédure de délivrance des autorisations instituée par l'article 127 est une « procédure exceptionnelle », les conditions de son application devant être « interprétées restrictivement »[135] : suivant cette jurisprudence, il serait en effet logique de considérer que la compétence exceptionnelle de l'article 127 ne s'applique que quand l'essentiel du projet en relève.

Les motifs invoqués par le Conseil d'État à l'appui du rejet de l'adage « l'accessoire suit le principal » ne convainquent d'ailleurs pas. D'une part, le Conseil d'État considère en effet que l'application de cet adage nécessiterait qu'un accessoire puisse être distingué d'un principal. Or cette distinction

133 Sur cette jurisprudence récente, voy. ci-dessus, sous le point II.B.

134 Ainsi, par exemple, dans le cas d'un centre commercial impliquant l'implantation d'un rond-point d'accès.

135 C.E., 17 décembre 2009, *Goreux et Matthys*, n° 199.038; C.E., 27 novembre 2008, *Goreux et Matthys*, n° 188.271.

est souvent aisée. Elle était d'ailleurs évidente dans le cas d'espèce soumis au Conseil d'État: un centre commercial privé est évidemment le principal d'un rond-point « public » destiné à améliorer son accessibilité. D'autre part, le Conseil d'État estime que la mise en œuvre de l'adage impliquerait qu'une autorité soit compétente pour apprécier le caractère principal ou accessoire d'une composante d'un projet. Or l'appréciation de cette distinction pourrait parfaitement relever du pouvoir de l'autorité saisie par la demande, qui exercerait cette compétence sous le contrôle du Conseil d'État.

En tout état de cause, on mesure immédiatement l'impact considérable que ce second enseignement de l'arrêt *Property & Advice* va avoir, dans la mesure où il en ressort logiquement que tous les projets « mixtes » relèvent désormais de la compétence du fonctionnaire délégué et échappent à celle des communes.

L'avant-projet de CoDT confirme très clairement les deux aspects de cette jurisprudence (demande unique de permis et compétence du fonctionnaire délégué) en son article D.IV.16, qui confie au fonctionnaire délégué le soin d'autoriser tous les actes ou travaux qui entreraient, « en tout » ou seulement « en partie », dans le champ de ses compétences.

D. Le droit transitoire

Comme évoqué ci-dessus[136], suivant l'article 109 du décret RESA*ter*[137], seules les demandes de permis de lotir (ou de modification de permis de lotir) dont l'accusé de réception de dossier complet[138] est postérieur au 1er septembre 2010 doivent être traitées selon les dispositions relatives au permis d'urbanisation. Toutefois, les demandes de permis de lotir (ou de modification de permis de lotir) soumises à étude d'incidences sur l'environnement qui ont fait l'objet d'une annonce de réunion d'information préalable à étude d'incidences après le 1er septembre 2010 doivent également être traitées selon les dispositions relatives au permis d'urbanisation.

Une solution équivalente est prévue dans l'avant-projet de CoDT, puisqu'il y est prévu que les demandes de permis de lotir ou de permis d'urbanisation « dont l'accusé de réception est antérieur à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date de l'accusé de réception de la demande »[139].

136 Voy. ci-dessus, sous le point I.C.

137 Tel que modifié par l'article 105 du décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics.

138 Au sens de l'article 116 du CWATUPE (voy. ci-dessus, sous le point I.C).

139 Article D.IV.117 de l'avant-projet de CoDT.

Les demandes de permis visées à l'article D.IV.19 dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret poursuivent leur instruction selon les dispositions du présent décret.

IV. Le contenu : quels sont les éléments constitutifs du permis d'urbanisation ?

A. La notion d'« option »

Dans le permis de lotir, un plan de lotissement fixait règlementairement les limites des lots, précisait leur affectation, reprenait les voiries et les espaces verts, etc. Le permis de lotir contenait également des prescriptions urbanistiques littérales, qui complétaient et précisaient les prescriptions graphiques du plan de lotissement quant à la densité des logements, à l'implantation et aux gabarits en hauteur des constructions, aux superficies destinées aux espaces verts, aux dispositions de nature à assurer la salubrité, la solidité et la beauté des constructions, etc.[140].

La notion d'« option » fait son apparition à l'article 88, § 3, du CWATUPE, qui définit comme suit le contenu du permis d'urbanisation :

« Le permis d'urbanisation contient :

1° les options d'aménagement relatives à l'économie d'énergie et aux transports, aux infrastructures et aux réseaux techniques, au paysage, à l'urbanisme, à l'architecture et aux espaces verts ;

2° l'option architecturale d'ensemble qui comprend, au moins, une représentation en trois dimensions, un plan masse qui figurent l'orientation indicative des parcelles, les zones constructibles et le gabarit des constructions ainsi que, le cas échéant, les fonctions complémentaires, les espaces publics et les constructions ou équipements publics ou communautaires ;

3° des prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords ;

4° le cas échéant, le dossier technique relatif à l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale.

Par dérogation à l'alinéa 1er, lorsque le bien est repris dans le périmètre d'un règlement communal d'urbanisme, d'un règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme ou d'un règlement général sur les bâtisses en site rural, le permis d'urbanisation peut ne pas contenir les prescriptions visées au point 3° ».

Par comparaison à la notion d'« option », le concept de « prescription » auquel il semble s'opposer se caractérise par un haut degré de concrétude et

[140] Voy. l'article 92 avant sa modification par le décret RESA*ter* et l'article 311 avant sa modification par l'arrêté du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation.

de précision[141]. La souplesse de contenu de l'option confère à l'instrument qui la comporte un contenu de type programmatique[142]. En principe, une valeur juridique indicative, moindre que celle du règlement[143], est attribuée aux instruments programmatiques[144]. La souplesse de contenu de l'instrument programmatique permet en effet de s'en écarter[145].

Dans ce contexte théorique, l'apparition de la notion d'« option » dans le permis d'urbanisation pourrait traduire une intention de faire évoluer le contenu purement prescriptif du permis de lotir vers un contenu plus souple.

Or suivant les travaux préparatoires du décret RESA*ter*, l'objectif des « options d'aménagement » du permis d'urbanisation est « d'assurer une véritable vision fonctionnelle pour les acquéreurs de lots quant à l'évolution de leur cadre de vie »[146] et de réagir au « surenchérissement des opérations individuelles de constructions » constatées dans le cadre du régime de l'ancien permis de lotir[147]. Les travaux préparatoires laissent ainsi entendre qu'il serait plus difficile de s'écarter des options d'aménagement du permis d'urbanisation qu'il n'était possible de s'écarter des prescriptions du permis de lotir.

Les travaux préparatoires du décret RESA*ter* indiquent par ailleurs, au sujet de l'« option architecturale d'ensemble », qu'elle « permet de rencontrer une faiblesse majeure du permis de lotir qui, dans sa forme actuelle, autorise une juxtaposition de constructions individuelles dont il n'est pas aisé de mesurer, au point de départ, la valeur d'ensemble, ni, *a fortiori*, la cohérence finale au gré des constructions successives. (...) L'option architecturale d'ensemble vise, en conséquence, à fournir aux acquéreurs de lots, une expression urbanistique du futur quartier où ils envisagent de vivre »[148]. Par réaction aux prescriptions jugées trop évolutives des anciens lotissements, l'option architecturale d'ensemble devrait dès lors conférer, au périmètre concerné par un permis d'urbanisation, une plus grande rigidité urbanistique. Là encore, il apparait ainsi qu'il serait plus difficilement possible de s'écarter de l'option architecturale d'ensemble qu'il n'était possible de le faire des prescriptions urbanistiques du permis de lotir.

[141] Le Conseil d'État considère ainsi que les prescriptions d'un plan communal d'aménagement ont pour fonction de préciser ses options « en vue d'une application pratique » (C.E., 20 décembre 2012, *Watte et consorts*, n° 221.878).

[142] M. DELNOY, « Instruments normatifs à valeur indicative et recevabilité du recours au Conseil d'État – Vers une restructruration des instruments normatifs d'aménagement du territoire ? », obs. sous C.E., *Dutron et consorts*, n° 209.810, *J.L.M.B.*, 2011/30, p. 1483, note infrapaginale n° 13.

[143] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 8.

[144] M. DELNOY, *op. cit.*, p. 1489, note infrapaginale n° 53.

[145] Dans ce sens, voy. not. M. PÂQUES, « Interdiction, autorisation, dérogation », in *Liber amicorum P. Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 1043 ; C.E., 3 février 2011, *Dalhem et consorts*, n° 211.023.

[146] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 24.

[147] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 25.

[148] *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 25.

La volonté du législateur était donc, en instaurant le permis d'urbanisation, de faire respecter les « options » de ce permis en leur conférant un caractère hautement contraignant.

Il faut cependant examiner si, d'un point de vue concret, le législateur a conféré aux « options » du permis d'urbanisation, en adoptant le décret RESA*ter*, un ensemble de caractéristiques permettant, ou non, de les distinguer de véritables « prescriptions ».

À cet égard, l'article 92, alinéa 1er, du CWATUPE confère *a priori* valeur réglementaire à tous les documents que doit contenir le permis d'urbanisation, à l'exception du dossier technique relatif aux voiries, visé à l'article 88, § 3, 4°, du CWATUPE. La force obligatoire attribuée par le législateur, à tout le moins dans un premier temps, aux options du permis d'urbanisation, ne confirme donc pas la force juridique qui devrait être celle d'options à distinguer de prescriptions. Cependant, les « options » du permis d'urbanisation acquièrent la valeur d'un rapport urbanistique et environnemental, quand elles ont été mises en œuvre par la réalisation de travaux conformes aux permis d'urbanisme délivrés dans le périmètre dudit permis[149]. Or le rapport urbanistique et environnemental a clairement une valeur indicative[150]. Ainsi donc, la force obligatoire conférée par le législateur aux options du permis d'urbanisation ne correspond pas à celle des instruments souples au principal moment de mise en œuvre de ce permis, mais elle y correspond ensuite, quand elles ont été mises en œuvre de la manière indiquée ci-dessus. Autrement dit, la valeur juridique des « options » du permis d'urbanisation est évolutive, mais semble avant tout règlementaire, puisqu'elle l'est au moment le plus important de la vie du permis d'urbanisation.

La haute intensité de la valeur juridique que le législateur a attribuée aux « options d'aménagement » du permis d'urbanisation semble confortée par le constat qu'une modification du permis d'urbanisation est requise dès lors qu'il s'agit de s'en écarter[151].

Elle n'est pas, selon nous, remise en cause par l'assouplissement des conditions dans lesquelles le permis d'urbanisation peut désormais être modifié – apparition d'une initiative communale en la matière et suppression de la possibilité pour les propriétaires de lots de s'opposer à la modification du permis d'urbanisation[152] –, qui se situe uniquement sur le plan des effets « horizontaux » ou « contractuels » du permis d'urbanisation.

Le contenu relativement détaillé des options d'aménagement du permis d'urbanisation nous semble également se heurter au concept même d'option, dont nous avons montré ci-dessus qu'il se caractérise par une souplesse de

149 Voy. l'article 92, alinéa 2, du CWATUPE.

150 Ph. Bouillard, B. Paques et Ch. Thiebaut, « Les plans et schémas », *R.P.D.B.*, complément X, *v°* « Urbanisme et environnement », Bruxelles, Bruylant, 2007, n° 311.

151 Voy. ci-dessous, sous le point III.B.

152 Sur la procédure de modification du permis d'urbanisation, voy. ci-dessous, sous le point IV.B.

contenu plus grande que celui de prescription. La circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation ajoute que la description des options d'aménagement doit « être suffisamment précise (...) de manière à identifier les principes fondateurs du projet »[153]. Le haut degré de précision et de concrétude de l'option architecturale d'ensemble ne semble pas non plus permettre de la démarquer des prescriptions graphiques et littérales de l'ancien permis de lotir[154]. En somme, le contenu relativement détaillé des « options » du permis d'urbanisation s'apparente davantage à celui d'un plan d'aménagement qu'à celui d'un programme.

Enfin, l'article 154, alinéa 1er, 4°, du CWATUPE érige en infraction le fait d'enfreindre de quelque manière que ce soit les « prescriptions » d'un permis d'urbanisation. Dès lors qu'il semble devoir être déduit du vocable de « prescriptions » que contient l'article 154, alinéa 1er, 4°, que seraient exclues, du champ d'application de l'incrimination établie par cette disposition, les « options » du permis d'urbanisation, on peut supposer que l'article 154, alinéa 1er, 4°, du CWATUPE ne trouve pas à s'appliquer à ces dernières. Il serait cependant possible que les juridictions répressives admettent le contraire, en donnant au vocable de « prescriptions » utilisé à l'article 154, alinéa 1er, 4°, un sens large qui englobe les options du permis d'urbanisation. Dans la mesure où il existe deux possibilités d'interprétation de cet article 154, alinéa 1er, 4°, cette disposition ne permet *a priori* pas de mieux définir la valeur que le législateur a entendu conférer aux « options » du permis d'urbanisation. Ceci dit, si le caractère infractionnel de leur violation était établi en jurisprudence, cela ne ferait que renforcer leur force juridique et donc, les écarter encore davantage du concept d'option ci-dessus évoqué.

Il découle de ce qui précède que, tant du point de vue de leur valeur juridique que du point de vue de leur contenu, il semble bien que les options du permis d'urbanisation entretiennent une grande parenté avec de véritables « prescriptions » et que le législateur ait commis un excès de langage en utilisant le vocable d'« option » à l'article 88, § 3, du CWATUPE, sans doute pour insister sur leur importance et la nécessité de les respecter.

Dans l'avant-projet de CoDT, il est proposé, beaucoup plus clairement, d'attribuer une valeur indicative unique au permis d'urbanisation[155]. Il est

153 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.942).

154 Comp. l'ancien article 311 et les actuels articles 88, § 3, 2°, et 311, § 2, 2°, du CWATUPE.

155 Voy. l'article D.IV.84 de l'avant-projet de CoDT, rédigé comme suit :
« Le permis d'urbanisation a valeur indicative.
Un permis d'urbanisme peut s'en écarter moyennant une motivation démontrant que les écarts :
1° ne remettent pas en cause les objectifs poursuivis par le permis d'urbanisation dont il est envisagé de s'écarter ;
2° sont justifiés compte tenu des spécificités du projet ;
3° respectent, renforcent ou recomposent le cadre bâti ou les lignes de force du paysage ».

dès lors à espérer que la question de la valeur juridique des options du permis d'urbanisation perdra prochainement de son acuité.

B. Les options d'aménagement

Le permis d'urbanisation doit contenir des « options d'aménagement »[156]. Dans cette mesure, le contenu du permis d'urbanisation se rapproche de celui d'autres instruments institués par le Code: tant le plan communal d'aménagement que le rapport urbanistique et environnemental doivent comporter des « options d'aménagement », dont l'objet est par ailleurs parfaitement identique[157]. L'objectif de cette identité d'objet, tel qu'il est exprimé par les travaux préparatoires du décret RESA*ter*, serait de « permettre de simplifier le contenu des documents lorsque le périmètre doit faire l'objet de deux procédures successives »[158]. On s'interroge sur la portée concrète de cet objectif. Doit-on en déduire que le permis d'urbanisation peut ne pas contenir d'options d'aménagement lorsqu'il est situé dans le périmètre d'un plan communal d'aménagement ou d'un rapport urbanistique et environnemental qui en comporte nécessairement?

Ces options doivent porter sur différents thèmes, à savoir l'économie d'énergie, les transports, les infrastructures et les réseaux techniques, le paysage, l'urbanisme, l'architecture et les espaces verts. Le libellé de l'article 88, § 3, 1°, du CWATUPE ne laisse aucun doute sur le fait que les options d'aménagement doivent s'exprimer sur chacun des thèmes susvisés. La circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation le confirme[159]. À défaut, le permis d'urbanisation est entaché d'illégalité.

Le ministre Henry semble interpréter chacun des thèmes concernés comme concourant au développement durable du territoire[160]. Certains d'entre eux n'en relèvent *a priori* pourtant pas. On peut se demander si les infrastructures et les réseaux techniques, par exemple, concourent en eux-mêmes au développement durable. Suivant l'article 311, § 2, 1°, du CWATUPE, les options d'aménagement visent d'ailleurs uniquement à exprimer la manière dont un projet d'urbanisation s'inscrit dans son contexte[161]. Elles relèvent à ce titre de la démarche de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme[162]. Selon le ministre, tout projet d'urbanisation doit pourtant

156 Voy. les articles 88, § 3, 1° et 311, § 2, 1°, du CWATUPE.

157 Comp. l'article 33, § 2, alinéa 1er, 1°, l'article 49, alinéa 1er, 1°, et l'article 88, § 3, alinéa 1er, 1°, du CWATUPE.

158 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, pp. 3 et 24.

159 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.942.

160 Voy. le *vade-mecum* relatif au permis d'urbanisation, publié sur le site Internet du cabinet du ministre Henry en date du 3 février 2012, p. 22.

161 Voy. l'article 311, § 2, 1°, du CWATUPE.

162 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 24.

« impérativement prendre en compte les défis qui nous attendent en matière démographique, climatique et énergétique »[163]. Le *vade-mecum* du permis d'urbanisation propose, à ce sujet, « un certain nombre de bonnes pratiques comme aide (...) à l'évaluation des futures demande de permis »[164].

Le Code est muet sur la possibilité de déroger aux options d'aménagement. Il faut sans doute en déduire que, selon le vœu du législateur, il est impossible de s'écarter de celles-ci sans l'obtention d'une modification du permis d'urbanisation[165]. La circulaire ministérielle nous conforte dans cette lecture[166]. L'impossibilité de déroger aux options d'aménagement du permis d'urbanisation devrait sans doute inciter les demandeurs de permis à leur conférer le degré de précision le moins élevé possible.

Enfin, dans l'avant-projet de CoDT, le Gouvernement propose de faire disparaître les « options d'aménagement » de l'actuel permis d'urbanisation et ce, au profit d'« objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme »[167], censés traduire ceux du schéma de développement de l'espace régional et du schéma de développement communal, s'il existe[168]. Même si le commentaire des articles de l'avant-projet de CoDT ne semble donner aucune indication dans ce sens, le concept d'« objectif » est *a priori* beaucoup plus clairement « programmatique » que celui d'« option », ce qui semble davantage conforme à la valeur indicative évoquée ci-dessus[169].

C. L'option architecturale d'ensemble

Le permis d'urbanisation doit contenir une « option architecturale d'ensemble »[170].

Le texte de l'article 88, § 3, 2°, du CWATUPE définit l'option architecturale d'ensemble comme comprenant « au moins, une représentation en trois dimensions, un plan de masse qui figurent l'orientation indicative des parcelles, les zones constructibles et le gabarit des constructions ainsi que,

163 Voy. le *vade-mecum*, pp. 7 et 8.

164 Sous cet angle, le contenu hautement évasif du *vade-mecum* ne permet pas de lui attribuer une force prescriptive supérieure à celui d'une simple directive administrative, dont le principe est communément admis. Le *vade-mecum* bénéficiera donc, à cet égard, à la prévisibilité de l'action administrative et, dès lors, à la sécurité juridique (P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 45).

165 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 24.

166 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.940.

167 Voy. l'article D.IV.23 de l'avant-projet de CoDT.

168 Voy. l'article D.IV.2 de l'avant-projet de CoDT.

169 Voy. ci-dessous, sous le point I.A.

170 Voy. les articles 88, § 3, 2°, et 311, § 2, 2°, du CWATUPE.

le cas échéant, les fonctions complémentaires, les espaces publics et les constructions ou équipements publics ou communautaires »[171].

Du point de vue de son contenu, la définition qui figure à l'article 88, § 3, 2°, du CWATUPE n'est pas exhaustive[172], ce qui implique que l'option architecturale d'ensemble doit en principe contenir d'autres éléments que ceux énumérés à l'article 88, § 3, 2°, du CWATUPE.

À cet égard, suivant les exigences de composition de dossier du permis d'urbanisation visées à l'article 311 du CWATUPE, l'option architecturale d'ensemble doit comporter un document supplémentaire à ceux énumérés à l'article 88, § 3, 2°, du CWATUPE. Il s'agit de l'« occupation actuelle du bien concerné » qui, d'après l'article 311, § 2, 2°, a), du CWATUPE, doit être établie sur un plan et figurer un certain nombre d'éléments. Cette exigence de composition de dossier nous semble conforme à la définition, non exhaustive, du contenu de l'option architecturale d'ensemble.

La place de cette exigence supplémentaire à l'article 311 implique-t-elle une différence de conséquence en cas de défaut ? Nous ne le pensons pas, dès lors que les lacunes dans la composition du dossier de demande de permis d'urbanisation, établie à l'article 311, sont sanctionnées de la même manière que celles relatives au contenu obligatoire dudit permis, tel qu'établi par l'article 88, § 3, du Code : elles n'affectent immédiatement la légalité du permis que lorsqu'il est établi que, du fait de ces lacunes, l'autorité compétente n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause[173].

La rédaction de l'article 88, § 3, 2°, du CWATUPE implique manifestement que « les zones constructibles et le gabarit des constructions ainsi que, le cas échéant, les fonctions complémentaires, les espaces publics et les constructions ou équipements publics ou communautaires » que doit contenir l'option architecturale d'ensemble font partie de ce qui doit être figuré dans la représentation en trois dimensions *et* dans le plan masse que vise par ailleurs cet article 88, § 3, 2°, le législateur y ayant conjugué, au pluriel, le verbe « figurer ».

Tant les zones constructibles que le gabarit des constructions et les fonctions complémentaires, les espaces publics et les constructions ou équipements publics ou communautaires sont pourtant visés à l'article 311, § 2, 2°, b), lequel dispose que ces éléments doivent être figurés dans un plan décrivant l'« occupation projetée du bien concerné ». Or le plan masse et les vues représentatives en trois dimensions mentionnés à l'article 88, § 3, 2°, sont repris et détaillés de manière distincte aux articles 311, § 2, 2°, c) et d). L'article 311, § 2, 2°, du CWATUPE, qui détaille les exigences de composition du dossier de permis d'urbanisation, devrait sans doute être revu sur ce point.

171 Sur la persistance de la trame parcellaire dans le permis d'urbanisation et la valeur juridique qui lui est assignée par le législateur du décret RESA*ter*, voy. ci-dessous, sous le point III.G.

172 Voy. les termes « au moins » que contient l'article 88, § 3, 2°, du CWATUPE.

173 Voy. not. C.E., 11 septembre 2012, *d'Hauterives*, n° 220.562 ; C.E., 2 mai 2011, *Zairi*, n° 212.879 ; C.E., 27 janvier 2011, *van Westdorpe-Theunissen*, n° 210.752.

L'article 311, § 2, 2°, précité, ne vise expressément que des représentations graphiques, au titre des exigences de contenu de l'option architecturale d'ensemble. Le ministre Henry le confirme dans son « *vade-mecum* du permis d'urbanisation », puisqu'il considère que tout complément littéral de l'option architecturale d'ensemble relève des « prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords »[174], évoquées ci-après[175].

Nous sommes cependant d'avis, avec B. Paques et P.-Y. Erneux, que, le contenu visé à l'actuel article 311, § 2, 2°, du CWATUPE « ne peut logiquement se concevoir que sous forme d'un plan renvoyant à des prescriptions littérales décrivant l'urbanisation projetée pour chaque type de zone, à l'instar de ce qui se pratiquait dans le cadre du permis de lotir »[176]. Un argument textuel plaide d'ailleurs en faveur de cette interprétation, puisque l'article 88, § 3, 2°, définit le contenu de l'« option architecturale d'ensemble » de manière non exhaustive, comme évoqué ci-dessus. Même le ministre, dans son *vade-mecum*, ne semble pas avoir eu d'autre choix que de concéder, au sujet de l'option architecturale d'ensemble que, « si nécessaire, celle-ci peut cependant être accompagnée de mentions écrites relatives à des éléments inexplicables graphiquement »[177].

L'article 311, § 2, 2°, b), *sub* 1, du CWATUPE exige que soit notamment figurée dans l'option architecturale, « pour l'ensemble à urbaniser, la densité et la compacité des volumes projetés au regard de la performance énergétique de l'urbanisation ». Comme le relève Th. Ceder, la définition du contenu de l'option architecturale d'ensemble « se confond ici avec les objectifs poursuivis par la réforme : un développement durable du territoire »[178].

La possibilité de déroger à l'option architecturale d'ensemble est prévue par l'article 113 du CWATUPE, qui dispose qu'un permis d'urbanisme peut, à certaines conditions, « être octroyé en dérogation (...) à l'option architecturale d'ensemble ou aux prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, ayant valeur règlementaire, d'un permis d'urbanisation (...) ».

En pratique, il faudra soigneusement distinguer le contenu littéral du permis d'urbanisation selon qu'il relève de l'option architecturale d'ensemble ou des prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords. En effet, le régime de la dérogation n'est pas le même, selon qu'elle porte sur l'option architecturale d'ensemble ou sur les prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords, la première étant octroyée par le fonctionnaire

174 Voy. le *vade-mecum*, p. 46 ; sur ce *vade-mecum*, voy. ci-dessus, sous le point II.4.

175 Voy. ci-dessous, sous le point III.D.

176 B. Paques et P.-Y. Erneux, *op. cit.*, n° 247.

177 Voy. le *vade-mecum*, p. 39.

178 Th. Ceder, « Le contenu du permis d'urbanisation », in *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 81.

délégué[179], la seconde relevant de la compétence du collège communal[180]. Autrement dit, la classification de l'objet de la dérogation dans l'une ou l'autre des catégories susvisées déterminera l'autorité compétente pour accorder les dérogations au permis d'urbanisation[181].

Dans l'avant-projet de CoDT, le Gouvernement propose de ne plus reprendre « l'option architecturale d'ensemble » dans le contenu du permis d'urbanisation[182].

D. Les prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords

Dans le permis d'urbanisation, les prescriptions urbanistiques littérales de l'ancien permis de lotir[183] disparaissent au profit, d'une part, des nécessaires prescriptions complétant et précisant les représentations graphiques de l'« option architecturale d'ensemble » évoquées ci-dessus[184] et, d'autre part, de « prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords »[185].

Ces dernières, « plus techniques »[186], contiennent « notamment » les mesures éventuelles à prendre pour assurer le bon écoulement des eaux superficielles et l'épuration des eaux usées avant leur rejet, les emplacements affectés aux plantations ainsi que leur type et toutes autres dispositions de nature à assurer la salubrité et la solidité des constructions, ainsi que leur protection contre l'incendie[187].

Dans son *vade-mecum* du permis d'urbanisation, le ministre considère que des prescriptions relatives aux « textures et tonalités des matériaux de constructions » devront y être intégrées[188]. Cette exigence ministérielle ne ressort pas formellement de l'article 311, § 2, alinéa 1er, 3°, du CWATUPE. Il reste que cet article utilise le terme « notamment » pour définir le contenu des prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords du permis

179 Voy. les articles 113, alinéa 1er, 2°, et 114, alinéas 2 et 3, du CWATUPE. Le législateur a en effet entendu « laisser le soin au fonctionnaire délégué d'assumer la cohérence de l'implantation et des gabarits pour toutes les demandes de permis d'urbanisme successives au sein du périmètre d'un même permis d'urbanisation » (*Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 30).

180 Voy. l'article 114, alinéa 3, du CWATUPE.

181 Voy. Th. Ceder, « Le contenu du permis d'urbanisation », in *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruyant, 2012, note infrapaginale n° 36.

182 Voy. l'article D.IV.23 de l'avant-projet de CoDT. Cette suppression ne trouve aucune explication dans le commentaire des articles de l'avant-projet.

183 Au sujet de ces prescriptions, voy. ci-dessus, sous le point III.A.

184 Voy. ci-dessus, sous le point III.C.

185 Voy. les articles 88, § 3, 3°, et 311, § 2, 3°, du CWATUPE.

186 Ph. Bouillard, « Le CWATUPE de réformes en réformes : aperçu du décret du 30 avril 2009 dit RESA*ter* », *Am.-Env.*, 2009/4, p. 278.

187 Article 311, § 2, 3°, du CWATUPE.

188 Voy. le *vade-mecum*, p. 46.

d'urbanisation. Ce critère résiduel autorise-il l'autorité compétente à exiger du demandeur de permis que celui-ci complète les prescriptions urbanistiques de son dossier de demande de permis d'urbanisation par une description des « textures et tonalités des matériaux de constructions » ? Cette question appelle *a priori* une réponse négative, dès lors que, de l'aveu même du ministre, « le permis d'urbanisation n'a pas pour objet de fixer la composition architecturale des façades des futurs logements »[189]. Les travaux préparatoires du décret RESA*ter* et la circulaire ministérielle semblent pourtant aller dans le sens d'une réponse positive à cette question[190].

Suivant l'article 88, § 3, alinéa 2, du CWATUPE, les prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords sont facultatives « lorsque le bien est repris dans le périmètre d'un règlement communal d'urbanisme, d'un règlement général sur les bâtisses applicables aux zones protégées de certaines communes ou d'un règlement général sur les bâtisses en site rural ». Cette dispense aurait été prévue « dans un souci de simplification administrative »[191]. Elle présente cependant l'inconvénient d'imposer la vérification, toutes les fois qu'elle est mise en œuvre, de l'existence de l'un des règlements d'urbanisme visé à l'article 88, § 3, alinéa 2, du CWATUPE. Pour qu'un permis d'urbanisation bénéficie valablement de cette dispense, encore faut-il par ailleurs, selon nous, que le bien concerné par la demande de permis d'urbanisation soit entièrement repris dans le périmètre du règlement en question.

Enfin, l'article 88, § 3, alinéa 2, du CWATUPE pose la question de la hiérarchie qu'il convient d'établir dans l'hypothèse d'un dédoublement de prescriptions urbanistiques relatives à un même bien, que contiendrait un règlement d'urbanisme, d'une part, et un permis d'urbanisation, d'autre part. À nos yeux, le règlement régional d'urbanisme étant adopté à un niveau supérieur et ayant une force juridique supérieure peut valablement écarter les prescriptions non conformes du permis d'urbanisation, quel que soit par ailleurs le moment de la délivrance du permis d'urbanisation, par rapport à l'adoption du règlement[192]. Cette considération nous semble également transposable au règlement communal d'urbanisme, au vu de sa valeur règlementaire[193].

189 Voy. le *vade-mecum*, p. 46.

190 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 25 ; circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.943). Cette dernière interprétation est sans doute à mettre en lien avec le fait que l'avant-projet de décret 28 août 2008, adopté en première lecture, faisait référence – au contraire du texte finalement adopté – aux prescriptions « d'ordre esthétique » relatives aux constructions et à leurs abords.

191 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, pp. 21 et 25.

192 Dans le cas de l'adoption d'un règlement régional d'urbanisme postérieur au permis d'urbanisation, le premier primera sans doute le second en procédant, le cas échéant, à son abrogation implicite.

193 Au regard de la valeur réglementaire du règlement communal d'urbanisme, il nous semble en effet que l'on peut ici raisonner comme le fait F. Haumont en matière de plan d'aménagement, lorsqu'il estime que « chaque lotissement doit être compatible avec les prescriptions des plans

La possibilité de déroger aux prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords d'ensemble est prévue par l'article 113 du CWATUPE. Elle relève de la compétence du collège communal, qui l'exerce « sur avis préalable du fonctionnaire délégué »[194].

En pratique, il faudra soigneusement distinguer le contenu littéral du permis d'urbanisation selon qu'il relève de l'option architecturale d'ensemble ou des prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords. En effet, le régime de la dérogation n'est pas le même, selon qu'elle porte sur l'option architecturale d'ensemble ou sur les prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords du permis d'urbanisation, la première étant octroyée par le fonctionnaire délégué[195], la seconde relevant de la compétence du collège communal[196]. Autrement dit, la classification de l'objet de la dérogation dans l'une ou l'autre des catégories susvisées déterminera l'autorité compétente pour accorder les dérogations au permis d'urbanisation[197].

Dans l'avant-projet de CoDT, les anciennes prescriptions relatives aux constructions et à leurs abords semblent disparaître au profit d'« orientations relatives à l'architecture des constructions et des ouvrages et à l'aménagement de leurs abords », que le permis d'urbanisation contiendra de manière facultative[198].

E. Le dossier technique relatif aux voiries

Le permis d'urbanisation peut contenir un « dossier technique relatif à l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale »[199]. D'après l'article 88, § 3, 4°, du CWATUPE, le permis d'urbanisation ne contient ce dossier technique que « le cas échéant » et il s'agit dès lors d'une simple faculté[200]. Les travaux préparatoires semblent d'ailleurs le confirmer[201].

d'aménagement applicables au terrain en question » (voy. F. HAUMONT, « L'urbanisme », *Rép. Not.*, T.XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 571).

194 Voy. l'article 114 du CWATUPE.

195 Voy. les articles 113, alinéa 1er, 2°, et 114, alinéas 2 et 3, du CWATUPE. Le législateur a en effet entendu « laisser le soin au fonctionnaire délégué d'assumer la cohérence de l'implantation et des gabarits pour toutes les demandes de permis d'urbanisme successives au sein du périmètre d'un même permis d'urbanisation » (*Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 30).

196 Voy. l'article 114, alinéa 3, du CWATUPE.

197 Voy. Th. CEDER, « Le contenu du permis d'urbanisation », in *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruyant, 2012, note infrapaginale n° 36.

198 Voy. l'article D.IV. 23, alinéa 2, 1°, de l'avant-projet de CoDT.

199 Voy. les articles 88, § 3, 4°, et 311, § 2, 4°, du CWATUPE.

200 Dans ce sens, voy. B. PAQUES et P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, n° 110; comp. ég. l'article D.IV.23 de l'avant-projet de CoDT, dont le libellé laisse entendre que la demande de permis d'urbanisation comportera à l'avenir obligatoirement ce dossier technique.

201 *Doc. parl.* w., 2008-2009, n° 972/1, p. 26 et n° 20, p. 15.

Si le dossier technique relatif aux voiries est effectivement contenu dans le permis d'urbanisation, l'article 91 du CWATUPE prévoit qu'il n'est plus nécessaire de solliciter et d'obtenir un permis d'urbanisme « pour la réalisation des actes et travaux relatifs à cette voirie ». Le dossier technique implique donc une dispense de permis d'urbanisme pour la réalisation des actes et travaux relatifs aux voiries.

Les articles 88, § 3, 4°, et 91 sont-ils d'application sans distinction à toutes les voiries communales, en ce compris aux voiries communales à régime spécifique que sont les vicinales[202]? La réponse à cette question dépend selon nous de la question de savoir si le permis d'urbanisation peut valablement autoriser la réalisation d'actes et travaux relatifs à une voirie vicinale, que les règles instaurées par la loi du 10 avril 1841 précitée aient été, ou non, préalablement observées par le demandeur de permis d'urbanisation[203]. La jurisprudence devrait en principe être amenée à faire une réponse positive à cette seconde question, puisqu'elle consacre, en cette matière, le principe d'indépendance des polices administratives: selon la jurisprudence, le non-respect des règles que contient la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux n'affecte pas la légalité d'un permis délivré en application du CWATUPE[204]. Dans cette mesure, il faut sans doute considérer que le dossier technique relatif aux voiries peut valablement porter sur l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie vicinale et, le cas échéant, permettre une dispense de permis d'urbanisme y relative, sans préjudice du respect des règles instaurées par la loi du 10 avril 1841 précitée.

La création d'une voirie accessible à tous les usagers dans un projet d'urbanisation est clairement visée par l'article 127, § 1er, 7°, du CWATUPE[205] et relève donc de la compétence du fonctionnaire délégué. Dans cette mesure, regard de la jurisprudence évoquée ci-dessus[206], toute demande de permis d'urbanisation qui contient un dossier technique relatif à une telle composante d'un projet d'urbanisation, pour autant que les deux soient indissociablement liés, porte sur un projet « mixte » et relève donc, au regard de cette jurisprudence, de la compétence du fonctionnaire délégué.

202 La question se posait dans des termes similaires au sujet du champ d'application des nouveaux articles 129 à 129*quater*, relatifs à l'alignement et à l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale. La spécificité de la réponse apportée par le législateur en adoptant l'article 108, 1°, du décret-programme du 22 juillet 2010, de même que la position adoptée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 219.588, du 31 mai 2012, semblent confirmer que les articles 88, § 3, 4°, et 91 sont d'application aux voiries vicinales.

203 La spécificité de la réponse apportée par l'article 108, 1°, du décret-programme du 22 juillet 2010, de même que la position adoptée, *a posteriori*, par le Conseil d'État dans son arrêt n° 219.588, du 31 mai 2012, nous confortent dans cette lecture.

204 Voy. not. C.E., n° 221.723, du 12 décembre 2012, *Ingrao et consorts*.

205 C.E., 28 novembre 2011, *Lomanto*, n° 216.528; C.E., 15 octobre 2010, *Lomanto*, n° 280.173.

206 Voy. ci-dessus, sous le point II.C.

Dans l'avant-projet de CoDT, le dossier technique relatif aux voiries continue à faire partie du contenu du permis d'urbanisation[207].

F. Les documents et renseignements complémentaires

Le nouveau libellé de l'article 311 nouveau du CWATUPE, qui fixe règlementairement les éléments que doivent comporter les dossiers de demande de permis d'urbanisation, ne prévoit plus, contrairement à sa version antérieure, que le dossier de demande de permis d'urbanisation devra contenir « tous autres renseignement exigés par la commune »[208]. Le CWATUPE ne semble dès lors plus à l'autorité chargée d'instruire la demande de permis d'urbanisation d'exiger tous documents ou renseignements complémentaires qu'elle jugerait nécessaires, au stade de l'examen du caractère complet du dossier de demande de permis[209].

Au cas où l'autorité compétente, qui examinerait le dossier, l'estimerait insuffisant, rien ne lui interdirait, ceci dit, de demander des informations complémentaires au cours de l'instruction de la demande, sans que cela vicie la procédure[210]. Si, dans cette hypothèse, l'autorité compétente avait elle-même délivré un accusé de réception indiquant que le dossier était complet, ou qu'elle s'était abstenue de le faire compléter, elle ne pourrait en revanche plus se prévaloir de sa propre carence pour en tirer des moyens d'annulation du permis délivré par une autre autorité[211].

Par ailleurs, l'article 113, alinéa 2, du CWATUPE dispose qu'« un permis d'urbanisation peut être octroyé en dérogation aux prescriptions d'un règlement régional d'urbanisme, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan communal d'aménagement ». Même si l'article 311 du CWATUPE est muet sur ce point, le formulaire de demande de permis *ad hoc*, qui correspond à l'annexe 23 du CWATUPE (formulaire M)[212], prévoit quant à lui expressément une place pour la mention des dérogations sollicitées et leur motivation, ce dont l'autorité doit tenir compte dans le cadre de la délivrance de l'accusé de réception de dossier complet des demandes de permis d'urbanisation dérogatoires, au vu de la valeur règlementaire dudit formulaire.

207 Voy. l'article D.IV. 23, 2°, d), de l'avant-projet de CoDT.

208 Voy. l'ancien article 311.

209 Dans ce sens, voy. B. PAQUES et P.-Y. ERNEUX, *op. cit.*, n° 113.

210 Dans ce sens, voy. C.E., 10 mai 2010, *Graton*, n° 203.838. Nous n'évoquons pas ici la possibilité qu'a l'autorité compétente d'exiger des « informations complémentaires » au sens de l'article D.69 du Code de l'environnement.

211 C.E., 21 février 2013, *Commune de Braine-L'Alleud*, n° 222.587; voy. ég., dans ce sens, F. HAUMONT, *L'urbanisme – Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 646.

212 Voy. ci-dessus, sous le point II.A.3.

G. La trame parcellaire

Les demandes de permis de lotir devaient être accompagnées d'un plan de division[213].

Le plan de division que devait contenir un permis de lotir n'était pas destiné à entrer dans la composition du dossier de demande de permis d'urbanisation[214]. Les travaux préparatoires du décret RESA*ter* précisent en effet qu'« eu égard à l'évolution de la société, à l'émergence de nouveaux besoins, ne fût-ce qu'en termes de taille des ménages, de pyramide des âges ou de contraintes énergétiques, il s'indique de ne plus figer sur le très long terme les trames cadastrales au travers des permis de lotir. En conséquence, les dispositions en projet ne retiennent pas le plan de division en lots dans les documents constitutifs de la demande de permis d'urbanisation »[215].

La section de législation du Conseil d'État a regretté que l'absence de parcellaire dans le permis d'urbanisation mettrait en cause « la cohérence même » du permis d'urbanisation[216], dont l'objet est bien d'autoriser la division d'un bien en différents lots[217] auxquels le législateur attribue, par ailleurs, des effets juridiques[218].

Ceci étant, même si le plan de division ne fait effectivement formellement pas partie, dans le décret RESA*ter*, du permis d'urbanisation, il faut bien constater que l'article 88, § 1er, 3°, du CWATUPE exige que l'option architecturale ci-dessus évoquée contienne une « orientation indicative des parcelles ». Malgré lui, le législateur wallon exige donc qu'un certain découpage en lots soit intégré dans le permis d'urbanisation[219]. Le Gouvernement était dans cette mesure autorisé à exiger que la demande de permis d'urbanisation comprenne « un plan masse (...) indiquant notamment, à titre indicatif, le parcellaire projeté comprenant la largeur, la profondeur et la superficie des parcelles »[220].

213 Voy. l'article 92 du CWATUPE, avant sa modification par le décret RESA*ter*.

214 L'avant-projet de décret 28 août 2008, adopté en première lecture ne faisait aucune référence à la trame parcellaire dans la définition du contenu de ce qui était destiné à devenir le permis local d'urbanisation.

215 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 25.

216 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, avis de la section de législation du Conseil d'État, L.45.917/4, donné le 25 février 2009, p. 59.

217 Voy. l'article 88, § 1er, du CWATUPE et son commentaire au point I.A ci-dessus.

218 Voy. notamment l'article 92 de l'actuel CWATUPE.

219 Comp. B. PAQUES, « La valeur juridique du permis d'urbanisation », in *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruyant, 2012, p. 51. D'après B. Paques, il existerait une différence entre la réalité que recouvrirait, d'une part, l'« orientation indicative des parcelles » et, d'autre part, la « découpe parcellaire ». On n'aperçoit pas à quoi pourrait tenir, de manière réelle et concrète, cette différence. Elle ne peut en tout cas pas, à notre sens, être induite du seul constat que l'intention du législateur était de faire disparaître la trame parcellaire du contenu du permis d'urbanisation.

220 Voy. l'article 311, § 2, 2°, c, du CWATUPE.

Reste évidemment à déterminer la valeur juridique que le législateur a attribué à cette trame parcellaire. Sur ce point, le terme « indicative » que comporte l'article 88, § 3, 2°, est relativement curieux, au vu du libellé de l'article 92, alinéa 1er, qui attribue, sans distinction, valeur règlementaire au permis d'urbanisation[221]. Les deux dispositions semblent contradictoires. Pour tenter de donner une cohérence au texte, l'on doit sans doute considérer que le législateur a entendu conférer une valeur indicative aux limites de lots, par exception au contenu obligatoire du permis d'urbanisation. Cela se vérifie au vu du texte de l'article 109, alinéa 4, du décret RESA*ter*, qui dispose qu'« est abrogée la valeur réglementaire de tout plan de division contenu ou annexé à tout permis de lotir, non périmé, octroyé sur la base des dispositions d'application avant l'entrée en vigueur des dispositions relatives au permis d'urbanisation »[222]. Dans ce sens, la circulaire ministérielle précise également que, parmi les éléments visés à l'article 311, § 2, 2°, c, du CWATUPE, relatif aux exigences de contenu du « plan masse » que doit contenir l'option architecturale d'ensemble, seules les limites des lots disposent de la valeur indicative[223]. En outre, le commentaire des articles de l'avant-projet de CoDT indique qu'« il se déduit de l'actuel article 88, § 3, qu'en ce qu'il figure les parcelles, le permis d'urbanisation n'a qu'une valeur indicative ».

Autrement dit, il faut sans doute considérer que le permis d'urbanisation doit encore contenir une trame parcellaire, auquel l'article 88, § 3, 2°, n'attribue cependant qu'une force juridique indicative.

Dans l'avant-projet de CoDT, « les limites des lots à créer » continuent à faire partie du contenu obligatoire du permis d'urbanisation, dont il est prévu que l'ensemble de ses documents constitutifs disposeront de la valeur indicative[224].

H. Les lots exclus

Suivant l'article 88, § 2, du CWATUPE: « À la suggestion du demandeur ou d'office, l'autorité qui délivre le permis d'urbanisation peut exclure du périmètre du permis tous ou certains des lots non destinés, en tout ou en partie, à la construction d'une habitation ou au placement d'une installation fixe ou mobile pouvant être utilisée, en tout en partie, pour l'habitation ou inaptes à cette destination pour une raison technique ou juridique ou encore déjà construits ou utilisés pour le placement d'une installation fixe ou mobile

221 À l'exception du dossier technique visé à l'article 88, § 3, 4°, du CWATUPE.

222 Article 109, alinéa 4, du décret RESA*ter*.

223 Circulaire ministérielle du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation (*M.B.*, 19 juillet 2010, p. 46.943).

224 Voy. les articles D.IV. 23, 2°, c), et D.IV. 84 de l'avant-projet de CoDT.

au sens de l'article 84, § 1er, 1°, lorsqu'elle estime qu'il n'y a pas d'intérêt à imposer des prescriptions relatives à ceux-ci ».

Il résulte de cette disposition que l'autorité peut exclure certains lots du périmètre du permis d'urbanisation, soit sur la suggestion du demandeur de permis, soit de sa propre initiative. Elle ne peut par ailleurs le faire que lorsqu'elle estime qu'il n'y a pas d'intérêt à imposer des prescriptions relatives aux lots concernés.

Il y a lieu, au sujet du périmètre des lots susceptibles d'exclusion, de s'interroger sur la portée des termes « en tout ou en partie » qu'a estimé nécessaire d'insérer le législateur du décret RESA*ter*[225] à l'article 88, § 2, de l'actuel CWATUPE. Faute de précision dans les travaux préparatoires, nous supposons qu'il s'agit d'une simple adaptation textuelle de l'ancien article 89, § 3, alinéa 2, du CWATUPE au libellé de l'actuel article 88, § 1er, alinéa 2, du Code, sans incidence sur l'hypothèse d'absence de destination susceptible de justifier l'exclusion de lots. Un permis de lotir était en effet déjà requis en cas de destination mixte de chaque lot formé[226], ce qui impliquait nécessairement que le mécanisme de l'exclusion de lots trouvait également déjà, par le passé, à s'appliquer à de tels lots.

Comme l'indique à juste titre le ministre dans son « *vade-mecum* du permis d'urbanisation »[227], cette faculté pourrait par exemple permettre de conserver « une partie d'une zone non urbanisable à l'intérieur du périmètre, celle-ci jouant un rôle de zone tampon »[228].

L'équivalent de article 88, § 2, du CWATUPE figure à l'article D.IV.3, § 2, de l'avant-projet de CoDT.

I. Les charges et conditions d'urbanisme

À l'instar du permis de lotir, le permis d'urbanisation peut être assorti, facultativement, de charges et conditions d'urbanisme[229]. Par comparaison avec le régime antérieur, le décret RESA*ter* a modifié de façon substantielle le régime des charges en droit de l'urbanisme wallon, d'une part, en regroupant et en uniformisant les dispositions y relatives à l'article 128 du CWATUPE, d'une part, et en élargissant le concept de charges d'urbanisme par l'inclusion de « toutes mesures favorables à l'environnement » et en remplaçant le caractère auparavant exhaustif des charges admises par une liste désormais ouverte, d'autre part[230].

225 Voy. l'article 44 dudit décret.

226 Dans ce sens, voy. M. PÂQUES, *op. cit.*, n° 41.

227 Sur ce *vade-mecum*, voy. not. ci-dessus, sous le point II.A.4.

228 Voy. le *vade-mecum*, p. 24.

229 Voy. l'article 128 du CWATUPE.

230 Voy. le nouvel article 128 du CWATUPE.

La présente contribution n'est pas le lieu d'approfondir cette matière, qui n'est pas spécifique au permis d'urbanisation[231]. Nous nous bornons donc à relever ici :

- que le législateur n'a malheureusement pas jugé utile d'éclaircir les contours de la distinction à faire entre charges et conditions d'urbanisme, en visant indistinctement les deux concepts aux §§ 1er et 2 de l'article 128 du CWATUPE, sous une section par ailleurs *a priori* dédiée, au vu du libellé du titre de la section 9 précédant l'article 128, aux seules charges d'urbanisme ;
- qu'il existe pourtant une différence entre les deux, qui réside dans leurs buts respectifs, les conditions visant l'admissibilité du projet au regard des exigences de la police de l'urbanisme[232] et les charges ayant pour objet de compenser, dans l'intérêt général, l'impact que le projet pourrait avoir sur les finances publiques, en reportant sur lui « des obligations que l'autorité délivrante aurait dû prendre en charge à la suite de la mise en œuvre du permis »[233] ;
- que subsistent d'autres dispositions dans le Code qui régissent les charges imposées dans un permis d'urbanisation, notamment les articles 95 et 98.

Dans l'avant-projet de CoDT, le Gouvernement tâche de regrouper, aux articles D.IV.62 à D.IV.64, « un certain nombre de dispositions également éparses qui portent sur l'ordre des travaux, les charges d'urbanisme et les garanties financières et la cession gratuite ». Les charges et conditions d'urbanisme continuent à y être traitées indistinctement.

J. Le droit transitoire

Toute demande de permis qui porte sur un projet de division d'un terrain, qui vise principalement la construction de bâtiments destinés à l'habitation, doit répondre aux exigences de composition de dossier du nouvel article 311 du CWATUPE, si son accusé de réception est postérieur au 1er septembre 2010[234].

Toute demande de permis dont l'accusé de réception est antérieur au 1er septembre 2010 doit, en revanche, répondre aux exigences de composition de dossier de demande de permis de lotir[235].

231 M. Kestemont, M. Karolinski et F. De Muynck en ont fait un état des lieux relativement récent (voy. M. Kestemont, M. Karolinski et F. de Muynck, « Les conditions assortissant les permis – État des lieux », *Am.-Env.*, 2011/4, pp. 249 et s.), auquel nous renvoyons.

232 J. van Ypersele et B. Louveaux, *op. cit.*, p. 583.

233 V. not. J. van Ypersele et B. Louveaux, *op. cit.*, p. 584 ; F. Haumont, « Les charges d'urbanisme », *Am.-Env.*, 1994, pp. 170 et s. ; C.E., 15 juin 2009, *UPSI et crts.*, n° 194.193 ; C.E., 1er décembre 2009, *Krins et Blaise*, n° 198.422. Voy. ég. *Doc.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 68.

234 Voy. ci-dessus, sous le point I.C.

235 Voy. l'article 311, ancien, du CWATUPE.

V. La modification : comment réviser un permis d'urbanisation ?

A. L'objet de la modification

À l'instar du régime qui s'appliquait au permis de lotir[236], la modification du permis d'urbanisation peut porter sur tout ou partie des documents contenus dans le permis d'urbanisation, ce qui est évidemment à apprécier au regard de la limite jurisprudentielle à la possibilité de modifier le permis, évoquées ci-dessous[237]. À titre d'exemple, il est ainsi possible de ne modifier que certaines des prescriptions urbanistiques d'un permis d'urbanisation, pour autant cependant que cette modification n'ait pas pour seul objet de permettre un projet déterminé et individualisé.

B. La procédure de modification

Comme évoqué ci-avant[238], le contenu du dossier de demande de modification du permis d'urbanisation est défini à l'article 312 du CWATUPE. Ce contenu est similaire à celui de la demande de permis, au vu du renvoi opéré par cette disposition à l'article 311, relatif à la composition de la demande de permis d'urbanisation.

Il ressort de l'article 102 du CWATUPE que la modification du permis d'urbanisation peut être initiée, non plus seulement par tout propriétaire d'un lot, mais également, désormais, par le collège communal[239]. Cette importante nouveauté rapproche incontestablement le permis d'urbanisation des autres instruments communaux d'urbanisme à portée générale que sont le schéma de structure communal, le rapport urbanistique et environnemental et le plan communal d'aménagement, dont la révision relève également, sauf exception, de l'initiative communale[240]. Elle est justifiée, dans les travaux préparatoires du décret RESA*ter*, par la nécessité « d'adapter les formes urbaines issues des permis de lotir non périmés face aux nouveaux défis de la société »[241]. Les propriétaires de lots sont dès lors moins qu'hier assurés de la pérennité urbanistique de leur quartier.

L'article 103, § 1er, du CWATUPE prévoit que les dispositions réglant la procédure de délivrance du permis d'urbanisation sont applicables à sa modification. Il en résulte, à titre d'exemple, que l'accord du conseil communal est

236 Voy. not. F. Haumont, *L'urbanisme – Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 613.

237 Voy. ci-dessous, sous le point IV.D.

238 Voy. ci-dessus, sous le point II.4

239 Comp. l'actuel article 102 du CWATUPE à sa version immédiatement antérieure.

240 Voy. les articles 17, 18, 18*ter*, 33 et 47 du CWATUPE.

241 *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/1, p. 3.

requis lorsque la demande de modification de permis comporte l'ouverture, la modification ou la suppression d'une voirie communale[242]. Les règles de compétence instituées par les articles 107 et 127, § 1er, trouvent également à s'appliquer à la modification de permis d'urbanisation.

Lorsqu'elle est initiée par le collège communal, la procédure de modification du permis d'urbanisation en tout état de cause instruite, ceci dit, conformément à l'article 127, § 2[243]. Dans cette hypothèse, le permis modificatif est dès lors toujours délivré par le fonctionnaire délégué. Par ailleurs, sur recours administratif, il l'est par le Gouvernement[244]. Nous n'apercevons en effet aucune raison qui justifierait que le recours administratif prévu par l'article 127, § 6, du CWATUPE ne trouve pas à s'appliquer dans le cas d'un refus de permis modificatif émanant du fonctionnaire délégué, même si ce recours n'est pas expressément visé par l'article 103, § 2, du CWATUPE.

À l'instar de ce qui était applicable à la demande de modification de permis de lotir[245], toute demande de modification de permis d'urbanisation nécessite par ailleurs l'envoi préalable d'une copie conforme de la demande aux propriétaires de lots qui n'ont pas contresignés la demande[246]. Ceux-ci disposent d'un délai de trente jours pour adresser leurs réclamations éventuelles à l'autorité compétente[247]. En comparaison du régime qui s'appliquait au permis de lotir, ce délai de trente jours ne court plus à partir de la date de dépôt à poste du recommandé postal contenant cette copie conforme, mais bien à dater de la réception de cette dernière[248].

En revanche, le mécanisme de refus de modification de permis lorsque les propriétaires qui possèdent plus du quart des lots s'opposent à la modification a disparu[249]. La possibilité pour les propriétaires de lots de s'opposer à la modification du permis de lotir existait depuis la loi organique[250]. Le décret RESA*ter* a donc supprimé une garantie ancienne d'immutabilité des prescriptions des lotissements, ce qui renforce le constat ci-dessus que les propriétaires de lots seront moins qu'hier assurés de la pérennité urbanistique de leur quartier. Il faut cependant souligner que si l'autorité communale n'est désormais plus contrainte de refuser la modification sollicitée si un quart des propriétaires de lots s'y oppose, encore lui faut-il évidemment de motiver sa décision par rapports aux objections qui auraient été portées à sa connaissance, en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs[251].

D'un point de vue légistique, la structure de l'article 103 du CWATUPE manque de cohérence. En effet, le second alinéa du premier paragraphe de cette disposition a manifestement trait à la procédure d'instruction des demandes de modification initiées par le collège communal. Cet alinéa devrait dès lors être déplacé sous le premier alinéa du second paragraphe de l'article 103, qui dispose qu'« en cas d'initiative du collège communal, la demande de modification est instruite conformément à l'article 127, § 2 ». L'avant-projet de CoDT ne répare malheureusement pas cette erreur légistique[252].

La procédure de modification du permis d'urbanisation diffère selon que le permis a valeur réglementaire ou a valeur de rapport urbanistique et environnemental. L'article 103, § 4, du Code dispose en effet que « lorsque les documents contenus dans le permis d'urbanisation ont, conformément à l'article 92, acquis valeur de rapport urbanistique et environnemental, leur modification s'opère conformément à l'article 33 ».

S'agissant de la procédure modification du permis d'urbanisation ayant acquis valeur de rapport urbanistique et environnemental, les auteurs ont mis en lumière les difficultés qu'est susceptible d'entraîner le renvoi opéré par l'article 103, § 4, à l'article 33, qui traite de la procédure d'élaboration et de modification du rapport urbanistique et environnemental[253] :

- les lourdeurs de la procédure de modification du rapport urbanistique et environnemental, qui implique notamment une adoption par le conseil communal et une approbation par le Gouvernement, semblent inadaptées à l'hypothèse de la modification ponctuelle du permis d'urbanisation[254] ;
- il ne semble pas justifié d'attribuer, à deux autorités différentes, la compétence de modifier les permis d'urbanisation selon qu'ils aient acquis, ou non, valeur de rapport urbanistique et environnemental[255] ;

242 Voy. l'article 129*quater* du CWATUPE.

243 Voy. l'article 103, § 2, du CWATUPE.

244 Voy. l'article 127, § 6, du CWATUPE.

245 Voy. l'article 103, alinéa 2, du CWATUPE, dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur du décret RESA*ter*.

246 Voy. l'article 103, § 1er, alinéa 1er, du CWATUPE.

247 Voy. l'article 103, § 1er, alinéa 2, du CWATUPE ; sur la possibilité – discutée – pour les premiers acquéreurs de lots de renoncer à ce droit en acceptant à l'avance toute modification du permis d'urbanisation qu'envisagerait le lotisseur, voy. B. Paques et P.-Y. Erneux, *op. cit.*, n° 160.

248 Comp. l'actuel article 103 du CWATUPE à sa version immédiatement antérieure.

249 Comp. l'actuel article 103 du CWATUPE à sa version immédiatement antérieure.

250 Dans ce sens, voy. F. Haumont, *L'urbanisme – Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 947 ; voy. égal. E. Orban de Xivry, « La procédure de modification du permis de lotir et la validité des délégations de pouvoirs prévues à cet effet », *Les cahiers de l'urbanisme*, mars 2001, Hors-série, p. 114.

251 Dans ce sens, voy. B. Paques et P.-Y. Erneux, *op. cit.*, n° 158 ; B. Havet, « Entrée en vigueur du permis d'urbanisation le 01/09/2010 : quelles modifications en pratique ? », *Actes du colloque I.F.E. « Actualité du CWATUPE »*, 26 et 27 octobre 2010, note subpaginale n° 56.

252 Voy. l'article D.IV.102 de l'avant-projet de CoDT.

253 Sur cette procédure, voy. M. Delnoy, « Le rapport urbanistique et environnemental dans le CWATUPE », in *Les réformes du CoBAT et du CWATUP, Jurim Pratique*, Bruxelles, Larcier, 2/2009, pp. 74 et s.

254 B. Paques et P.-Y. Erneux, *op. cit.*, n° 167 ; F. Haumont, « Permis d'urbanisation – Péremption, modification et dérogations », in *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 108.

255 Ph. Bouillard, « Le CWATUPE de réformes en réformes : aperçu du décret du 30 avril 2009 dit RESA*ter* », *Am.-Env.*, 2009/4, n° 17.

– lorsqu'une partie seulement du permis d'urbanisation a acquis valeur indicative[256], tant la détermination de la procédure de modification applicable que l'identification des lots que cette révision doit obligatoirement, ou non, englober, pose question[257].

À ces difficultés, il faut ajouter que nous n'apercevons pas comment une initiative de modification purement privée serait encore possible, dans le cadre de la procédure spécifique de modification des permis d'urbanisation à valeur indicative. Cette procédure est en effet calquée sur la procédure d'adoption du rapport urbanistique et environnemental pour l'élaboration duquel seule l'initiative communale est prévue, sur l'éventuelle invitation en ce sens du Gouvernement[258]. Interprétée à la lumière du droit de pétition des particuliers visé à l'article 28 de la Constitution[259], l'on adhère cependant à la pertinente suggestion faite par F. Haumont de combiner les articles 33 et 102 du CWATUPE et de considérer, sur la base de cette combinaison, que tout propriétaire aura également le droit de s'exprimer dans ce sens[260].

L'auteur de l'avant-projet de CoDT propose en tout état de cause de mettre un terme définitif à ces interrogations, puisqu'il supprime toute allusion à la procédure de révision prévue à l'article 33 du CWATUPE dans le cadre de la procédure de modification du permis d'urbanisation[261].

C. Les formalités supplémentaires de nature civile

Suivant l'article 102 du CWATUPE, une modification de permis d'urbanisation ne peut être autorisée que « pour autant qu'elle ne porte pas atteinte aux droits résultant de conventions expresses entre les parties ».

Cette condition n'a pas été affectée par le décret RESA*ter*. Depuis la loi organique, en effet, tout propriétaire de lot peut s'opposer à une modification du permis de lotir qui porterait atteinte aux droits résultant de conventions entre parties[262].

Interprétant le texte de la loi organique, le Conseil d'État a considéré que seule la reproduction des prescriptions urbanistiques du lotissement, dans un acte de vente ou dans le cahier des charges du lotissement, permettait de leur conférer un caractère de droit privé. C'était aller « au-delà de la volonté du

256 Voy. l'article 92 du CWATUPE.

257 Th. Ceder, « Entrée en vigueur du permis d'urbanisation (le permis de lotir "nouvelle version"), vers un renouveau de la conception urbanistique locale de nos territoires ? », *Mouv. comm.*, 2010, n° 850, p. 50 ; B. Havet (dir.), *op. cit.*, pp. 207 et 208.

258 Voy. les articles 18*ter*, § 1er, alinéa 2, et 33, § 2, du CWATUPE.

259 Voy., à ce sujet, M. Delnoy, *op. cit.*, p. 76.

260 F. Haumont, *op. cit.*, p. 108.

261 Voy. l'article D.IV.102 de l'avant-projet de CoDT.

262 Dans ce sens, voy. F. Haumont, *L'urbanisme – Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 574.

législateur », qui ne souhaitait au contraire pas que cette simple reproduction puisse avoir cet effet et qui entendait exiger, à ce sujet, que les parties aient expressément marqué leur volonté « de faire des servitudes du permis de lotir des servitudes conventionnelles »[263]. En adoptant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le législateur a dès lors décidé de ne plus viser, à l'article 102, alinéa 1er, du CWATUPE, que les droits résultant de conventions « expresses » entre parties et de stipuler, à l'article 102, alinéa 2, que « ne peut être considérée comme convention visée à l'alinéa 1er, la seule retranscription de tout ou partie des documents contenus dans le permis [d'urbanisation] dans un acte authentique ou une convention sous seing privé »[264].

Ainsi donc, les documents contenus dans le permis d'urbanisation ne sont assimilées à des conventions entre les parties au sens de l'article 102 du CWATUPE qu'à la condition que celles-ci aient expressément marqué leur volonté de leur conférer ce caractère conventionnel.

L'article 106, alinéa 1er, du Code prévoit par ailleurs que « lorsque le demandeur a obtenu une modification du permis d'urbanisation, préalablement à tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel ou à toute autre acte conférence un droit personnel de jouissance de plus de neuf ans, il doit être dressé acte devant notaire des modifications apportées au permis d'urbanisation ». Cette obligation existait déjà, dans son principe, avant l'entrée en vigueur du décret RESA*ter*[265].

Ceci dit, le texte de l'article 106 visant, d'une manière générale, le « demandeur » de permis modificatif, il faut sans doute considérer qu'il s'agit de l'autorité communale ou du propriétaire de lot, selon celui qui est à l'initiative de la demande[266].

L'article 106 précise par ailleurs à quel moment les modifications apportées au permis d'urbanisation doivent être actées devant notaire, puisqu'elles doivent l'être « préalablement à tout acte déclaratif, translatif ou constitutif d'un droit réel ou à toute autre acte conférence un droit personnel de jouissance de plus de neuf ans ».

Le législateur n'identifie curieusement plus, en revanche, la personne à la requête de laquelle ledit acte doit être dressé. Dans la mesure où l'article 106 prévoyait, dans sa version immédiatement antérieure à l'entrée en vigueur du décret RESA*ter*, que cet acte devait être dressé à la requête du proprié-

263 *Doc. parl. w.*, 1996-1997, n° 233/222, pp. 242 à 244.

264 Dans ce sens, voy. D. Lagasse, « Article 102 », in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Kluwer, 2001, pp. 88 à 90.

265 Voy. l'article 106 du CWATUPE, dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur du décret RESA*ter*.

266 Dans ce sens, voy. D. Jans, « Permis d'urbanisation – Péremption, modification et dérogations », in *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 121 et 122.

taire ayant « obtenu une modification du permis de lotir », il faut sans doute considérer que la passation de l'acte constatant les modifications apportées au permis d'urbanisation doit être accomplie à la diligence de la partie à l'initiative de la demande de modification du permis d'urbanisation, à savoir, selon le cas, l'autorité communale ou le propriétaire de lot.

Le second alinéa de l'article 106 prévoit que « l'acte qui se rapporte au lot est transcrit à la conservation des hypothèques dans l'arrondissement duquel le bien est situé ». Le législateur ne semble donc plus exiger la comparution de tous les propriétaires de lots lors de la passation de l'un des actes visés à l'article 106, mais uniquement de ceux dont les lots sont concernés par la modification[267].

Le législateur n'exige plus non plus que le permis modificatif soit lui-même transcrit après la réception de l'acte authentique. Par le passé, il avait en tout état de cause été jugé, à ce sujet, que le défaut de transcription du permis modificatif ne préjugeait pas de sa validité, de son opposabilité et de sa force exécutoire[268].

On s'interroge par ailleurs sur l'emploi du singulier à l'article 106, alinéa 2. Une modification de permis d'urbanisation qui ne porterait que sur un lot nous semble en effet impossible, au regard de la jurisprudence évoquée ci-dessus qui interdit de recourir à la modification du permis lorsque celle-ci vise clairement à permettre un projet déterminé et individualisé[269].

D. La limite jurisprudentielle à la possibilité de modifier le permis

Suivant la jurisprudence du Conseil d'État, lorsque la modification des prescriptions d'un permis de lotir vise clairement à ne permettre qu'un projet déterminé et individualisé, la procédure à suivre est celle de la demande de permis d'urbanisme dérogatoire et non celle de la modification du permis[270]. Cette jurisprudence nous semble parfaitement transposable au régime du permis d'urbanisation. Elle constitue donc une limite à la possibilité de modifier ce permis.

267 Dans ce sens, voy. P.-Y. Erneux et Ch. Aughuet, « Le permis d'urbanisation et le permis d'urbanisme de constructions groupées », *Actes du colloque I.F.E. « Le permis d'urbanisation: quel impact de cette réforme sur vos pratiques ? »*, 15 mars 2011, p. 26.

268 C.E., 8 mai 1992, *Vannerem*, n° 39.343, cité par D. Lagasse, « Le permis d'urbanisation: *quid* depuis son entrée en vigueur ? », *Rev. not. b.*, 2012, p. 191.

269 Voy. ci-dessous, sous le point IV.D.

270 Voy. not. C.E., 24 mai 2011, *Colle*, n° 214.175 et n° 214.176; C.E., 27 septembre 2010, *Mathot et Magin*, n° 207.670; C.E., 26 octobre 2007, *Tans*, n° 176.249, *Am.-Env.*, 2008, p. 141.

E. Le droit transitoire

Toute demande de modification d'un permis d'urbanisation doit évidemment être traitée suivants les dispositions relatives au permis d'urbanisation.

Il en va de même, d'après l'article 109 du décret RESA*ter*[271], de toute demande de modification de permis de lotir dont l'accusé de réception est postérieur au 1er septembre 2010[272]. Cela implique notamment que toute demande de modification d'un permis de lotir existant doit répondre aux exigences de composition de dossier du nouvel article 311 du CWATUPE, évoquées ci-avant. Cela implique également que l'autorité communale peut initier la modification des permis de lotir existants, en application du nouvel article 102 du CWATUPE[273].

Une solution équivalente est reprise dans l'avant-projet de CoDT, puisqu'il y il est prévu que « les permis de lotir devenus permis d'urbanisation et les permis d'urbanisation se modifient selon les modalités » du futur Code[274].

VI. La déclaration de division : quelles sont les formalités à accomplir en cas de division immobilière non soumise à permis d'urbanisation ?

L'article 90, § 2, du CWATUPE dispose qu'« en cas de division non soumise à permis d'urbanisation et dont tout ou partie des lots à former sont destinés en tout ou en partie à l'habitation », le notaire instrumentant doit transmettre au collège communal et au fonctionnaire délégué « le plan de division ainsi qu'une attestation précisant la nature de l'acte et la destination de chaque lot formé qui sera mentionnée dans l'acte » [275].

Le notaire qui omettrait cette formalité commettrait une faute susceptible d'engager sa responsabilité civile[276]. Ainsi que le relève M. Pâques, la sanc-

271 Tel que modifié par l'article 105 du décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics.

272 Voy. ci-dessus, sous le point I.C.

273 Dans ce sens, voy. F. Haumont, « Permis d'urbanisation – Péremption, modification et dérogations », in *Le permis d'urbanisation en Région wallonne et le droit des sols pollués en Région de Bruxelles-Capitale*, Actes de l'après-midi d'études organisé le 14 septembre 2010 par le Conseil francophone de la F.R.N.B., Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 111. Sur ce droit d'initiative communal, voy. ci-dessus, point IV.B.

274 Article D.IV.123 de l'avant-projet de CoDT.

275 Sur le champ d'application de cette disposition, voy. ci-dessus, sous le point I.B.

276 Voy. M. Pâques, *op. cit.*, n° 63.

tion de l'annulation de l'acte de division n'est par ailleurs théoriquement pas à exclure[277].

La communication doit se faire au moins trente jours avant la date prévue pour la vente publique ou la signature de l'acte authentique. Le législateur du décret RESA*ter* a ainsi allongé le délai prévu pour la communication de la division aux autorités, qui était auparavant de vingt jours[278]. Ce délai apparaît par ailleurs comme un minimum; la communication peut avoir lieu avant. Il ne faudrait pas, cependant, que l'acte de division « soit tombé dans l'oubli au moment de la vente »[279].

À la suite de cette communication, le collège communal et le fonctionnaire délégué peuvent notifier leurs observations, à titre de renseignements, qui doivent être mentionnées dans l'acte de division. L'administration peut ainsi saisir cette occasion pour signaler qu'à son sens, l'opération requiert un permis d'urbanisation. Dans cette hypothèse, la vente peut avoir lieu[280], mais avec le risque que les permis d'urbanisme ultérieurs soient refusés[281] ou, s'ils sont délivrés, qu'ils soient annulés par le Conseil d'État[282].

L'administration peut également s'abstenir de toute réaction: le texte ne l'exclut pas. On peut le regretter, spécialement dans les hypothèses où « le champ d'application du permis d'urbanisation est lui-même questionné »[283]. Le silence de l'administration ne peut bien entendu pas, en effet, « être interprété comme un assentiment au classement de l'opération dans la catégorie » des divisions non soumises ou expressément dispensées de permis d'urbanisation[284].

VII. Conclusions

Rarement le postulat de rationalité du législateur aura été autant invoqué que pour tenter d'interpréter les dispositions relatives au permis d'urbanisation. La qualité légistique de ces textes est unanimement déplorée. Heureusement, même en conservant l'idée fondamentale du difficile critère de la « conception urbanistique d'ensemble », l'avant-projet de CoDT fait à cet

277 *Id.*, n° 58; au vu de son objet et de son ampleur, il ne paraît malheureusement pas envisageable d'analyser cette question dans le cadre de la présente contribution.

278 Voy. l'article 48 du décret RESA*ter*.

279 C.E., 30 novembre 1979, *Mercenier*, n° 19.946, cité par M. PÂQUES, *op. cit.*, n° 58.

280 Ces observations étant « données à titre purement indicatif » (M. PÂQUES, *op. cit.*, n° 58; dans ce sens, voy. égal. J. VAN YPERSELE et L. OLIVIER, « La vente et le droit de l'urbanisme wallon et bruxellois », *Pratique du droit*, Waterloo, Kluwer, 2011, p. 22.

281 Dans ce sens, voy. *Doc. parl. w.*, 2008-2009, n° 972/20, p. 109.

282 Voy., par analogie, C.E., 5 octobre 2006, *Beeckmans et Cosemans*, n° 163.246.

283 Voy. B. PAQUES et P.-Y. ERNEUX, *Le permis d'urbanisation*, Waterloo, Kluwer, 2011, n° 56.

284 Voy. M. PÂQUES, *op. cit.*, n° 58.

égard nettement mieux, même si certains éléments de son libellé laissent subsister certaines interrogations, il est vrai mineures.

Nul ne conteste par contre ni la nécessité qu'il y avait de réformer le régime du permis de lotir, ni les principes essentiels du contenu de la réforme.

Pour l'essentiel, il s'agissait à la fois de privilégier une démarche de composition urbanistique d'ensemble pour favoriser une urbanisation de qualité et d'assurer l'évolutivité de l'instrument à la base de cette urbanisation. Le texte relatif au permis d'urbanisation répond-il à ce double objectif, qui semble contradictoire?

On a vu que, pendant la période cruciale de sa mise en œuvre complète, il est plus malaisé de s'écarter du contenu du permis d'urbanisation qu'il ne l'était du permis de lotir[285]. On a vu également que sa modification est plus aisée, de même qu'il est plus aisé de s'en écarter dans la période postérieure à sa mise en œuvre complète[286]. Le double objectif semble donc atteint.

Pour le reste, fondamentalement, au-delà des changements de vocables – dont l'utilité ne doit certes pas être négligée – et de certaines innovations clairement bienvenues, l'instrument que constitue le permis d'urbanisation n'est pas fondamentalement différent de celui que constituait le permis de lotir. Il ne s'agit pas d'un concept nouveau; le paradigme n'a pas changé: il a été amendé. Cela se marque tout spécialement dans l'absence de réelle évolution du champ d'application de l'instrument ou de sa force obligatoire, l'essentiel des nouveautés étant à trouver dans la définition de son contenu.

Ce dernier a cependant évidemment toute son importance et l'on peut espérer que son net renforcement permettra d'éviter à l'avenir les travers de banalité et d'hétéroclisme qui caractérisaient nombre de lotissements plus anciens. Il faudra évidemment attendre de pouvoir le vérifier sur le terrain, mais, si tel était le cas, le législateur aurait alors atteint l'un de ses principaux objectifs.

Enfin, les changements qui viennent d'être évoqués justifiaient-ils réellement celui de la dénomination de l'instrument? Fallait-il réellement, à cet égard, remplacer le *permis de lotir* par le *permis d'urbanisation*[287] et ce, en prenant le risque de faire naître une confusion avec le permis d'urbanisme[288]? Nous ne le pensons pas[289].

285 Valeur réglementaire du contenu jusqu'à complète mise en œuvre, renforcement drastique du contenu du permis, impossibilité de déroger aux options d'aménagement.

286 Valeur indicative du contenu après la mise en œuvre complète.

287 Après avoir entretemps évoqué le « permis local d'urbanisation » (*Doc. parl. w.*, n° 972/5*quinquies*, p. 12).

288 Le législateur s'emmêle lui-même les pinceaux, en parlant de « permis local d'urbanisme » (*id.*; voy. ég. p. 37).

289 Dans le même sens, comp. l'avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, n° 972/1, p. 59