



AVIS ÉMIS PAR
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
AU COURS DE SA SÉANCE DU 26 JUIN 2003

concernant

**l'avant-projet d'ordonnance portant sur certaines dispositions
en matière d'aménagement du territoire**

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE PORTANT SUR CERTAINES
DISPOSITIONS EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.
Avis du Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale.
26 juin 2003**

Saisine

Le Conseil a reçu du Ministre compétent une demande d'avis concernant l'avant-projet d'ordonnance portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire.

Considérant que l'avant-projet d'ordonnance est de nature à avoir des incidences sur le développement économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, suite aux travaux de sa commission ad hoc qui s'est réunie les 11, 13 et 20 juin 2003, le Conseil remet l'avis suivant.

Preliminaire

Le Conseil constate avoir été saisi d'une demande d'avis dans les plus brefs délais portant sur un avant-projet d'ordonnance important et volumineux. Il déplore à nouveau les délais et les conditions de travail que lui impose le Gouvernement alors que le projet qui lui est soumis est à l'étude depuis de nombreux mois. Le Conseil souligne la grande difficulté de travailler en l'absence de textes coordonnés, principalement eu égard à l'aspect extrêmement complexe et technique de la matière. Il exprime dès lors le souhait de voir le Gouvernement procéder le plus rapidement possible à la coordination des textes de l'OOPU.

Compte tenu des courts délais lui accordés, le Conseil a pu tenter une analyse de fond de l'intégralité du document qui lui a été soumis, mais n'a pas été en mesure de tout examiner avec l'attention et la célérité requises. Par conséquent, il émet toute réserve sur de nombreux points non cités dans son avis.

Considérations générales

Le Conseil se réjouit des dispositions relatives à la **planologie**, dispositions rencontrant ses préoccupations de voir les plans de développement régional et communaux devenir de réels plans stratégiques n'étant plus soumis à la périodicité automatique liée aux législatures régionale et communale.

Le Conseil constate également avec satisfaction la **compétence du fonctionnaire-délégué** lorsqu'un projet recouvre le territoire de deux ou plusieurs communes, intervention qui permettra d'accélérer l'avancement des dossiers et d'en garantir la cohérence.

Suite aux remarques du Conseil d'Etat concernant les **permis tacites**, le Conseil estime que l'option retenue, soit la confirmation de la décision sujette à recours en cas d'absence d'avis de l'instance de recours dans les délais impartis, apparaît la moins mauvaise.

Le Conseil se réfère par ailleurs à la demande d'avis dont il a été saisi concernant "l'avant-projet d'ordonnance relative à l'**évaluation des incidences** de certains plans et programmes sur l'environnement", lequel contient la transposition de la même directive 2001/42/CE dans le droit bruxellois, et comprend également, dans son champ d'application, les plans d'aménagement.

Le Conseil estime en conséquence **préférable** que la transposition de la directive résulte d'une seule ordonnance, s'appliquant à titre subsidiaire à l'ensemble des matières entrant dans son champ d'application, sauf dispositions contraires prévues par des législations particulières. En effet, la transposition intégrale de la directive dans chaque législation organique en matière d'urbanisme et d'environnement, en superposition de l'ordonnance générale et supplétive, risque d'être source de confusions et de difficultés dans l'identification des règles applicables.

Quant au **champ d'application** de l'ordonnance aux **plans particuliers d'affectation du sol**, le Conseil renouvelle sa demande formulée dans son avis du 26.06.2003 concernant l'avant-projet d'ordonnance relatif à l'évaluation des incidences et fondée sur l'exposé des motifs de ce même avant-projet (sub article 3).

Il demande que le présent avant-projet d'ordonnance se réfère à une interprétation stricte de la directive, qui prévoit qu'elle ne s'applique qu'aux plans et programmes dont l'adoption est "**exigée** par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives". Cette interprétation permettrait d'écarter l'application automatique de l'ordonnance aux plans qui ne constituent, pour l'autorité, qu'une faculté. Seule cette interprétation semble compatible avec l'objectif de simplification des procédures d'élaboration des plans poursuivi par le Gouvernement.

Le Conseil insiste par ailleurs pour qu'en tout état de cause, les **permis d'urbanisme** conformes à un PPAS déjà soumis à évaluation des incidences, ne soient pas eux-mêmes soumis à une nouvelle évaluation pour ces mêmes incidences, sauf pour les éléments qui leur sont propres et n'auraient pas été évalués lors de l'élaboration du PPAS.

Quant aux **charges d'urbanisme**, afin d'éviter le cumul des charges d'urbanisme aux niveaux régional et communal pour un même projet, le Conseil insiste pour que la détermination du niveau des charges d'urbanisme relève du seul niveau de l'autorité qui délivre le permis.

L'UEB et les organisations de classes moyennes rappellent par ailleurs leur opposition de principe au caractère systématique et obligatoire des charges d'urbanisme, quelle que soit l'autorité concernée.

Elles estiment que l'autorité saisie d'une demande de permis doit conserver sa liberté d'imposer ou non des charges, en fonction des caractéristiques du projet faisant l'objet de la demande de permis et dans le respect du principe de proportionnalité.

Pour elles, les charges doivent être liées au projet, comme c'est le cas en matière de permis de lotir. Elles ne peuvent être généralisées sous forme d'obligations financières, hypothèse qui en modifierait la nature et les transformerait en nouveaux impôts régionaux ou locaux, dont le cumul avec les autres taxes ou charges financières (par exemple en matière d'assainissement des sols ou d'épuration des eaux) atteint actuellement un niveau tel qu'il constitue un handicap de compétitivité pour les entreprises qui choisissent d'investir à Bruxelles.

L'UEB et les organisations de classes moyennes insistent sur la nécessité de réécrire l'avant-projet en cette matière.

Les organisations représentatives des travailleurs constatent que l'avant-projet d'ordonnance améliore la situation en matière de charges d'urbanisme, en clarifiant les procédures et en évitant l'arbitraire, et se réjouissent que l'administration tienne un registre des charges d'urbanisme qui soit accessible au public.

Quant aux **procédures d'élaboration** des plans d'aménagement, le Conseil constate que l'avant-projet supprime, l'étape des avis des communes et des instances consultatives afin d'alléger ces procédures, ces instances étant invitées à faire valoir leurs observations dans le cadre de l'enquête publique, l'exposé des motifs précisant en outre que les communes et les instances consultatives sont déjà représentées au sein de la CRD également appelée à remettre un avis.

Le Conseil rappelle que, selon l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant sa création, il exerce, entre autres, une compétence d'étude, d'avis et de recommandations dans les matières relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur la vie économique et sociale de cette dernière.

Il considère dès lors que les avis qu'il émet sont spécifiques à ses compétences et différents quant à leur approche de ceux des autres instances consultatives, y compris de la CRD.

Aussi, le Conseil estime que ses avis, issus de longs débats et arbitrages en son sein, ne sont pas assimilables à des réclamations ou observations à déposer lors de l'enquête publique.

S'il peut comprendre que les communes soient amenées à participer à l'enquête publique en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le Conseil souligne ne pas avoir vocation à participer à des enquêtes publiques et demande à être saisi des demandes d'avis sur les plans d'aménagement en dehors de la procédure de l'enquête publique.

Enfin, il observe également que la suppression de l'étape des avis des instances ne raccourcit le délai total de la procédure d'élaboration que d'un mois, vu le délai supplémentaire d'un mois accordé à la CRD, et qu'il est vraisemblable que les prochaines procédures d'élaboration seront plus légères en vertu d'autres dispositions de l'avant-projet d'ordonnance.

Le Conseil demande à être consulté sur l'ensemble des projets d'arrêté d'exécution pris en exécution de la présente ordonnance.

Considérations particulières

Sans préjudice de ses considérations générales, le Conseil formule les considérations particulières ci-après.

Article 2 alinéa 2

Le deuxième alinéa de l'article 2 rappelle l'objectif du développement durable auquel l'ordonnance doit répondre.

Lorsqu'il énonce les moyens, dans la seconde partie de la phrase (... *'la gestion qualitative du cadre de vie, l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager*), il omet de se référer aux développements économique et social, qui sont deux des trois piliers du développement durable.

En conséquence, le Conseil demande que l'alinéa 2 de l'article 2 se limite à la première partie de la phrase, et devienne :

'Le développement de la Région, en ce compris l'aménagement de son territoire, est poursuivi pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité.'

Articles 4, 5 et 6

Le Gouvernement entend supprimer le Programme d'Action Prioritaire (PAP), qu'il considère comme sans objet pertinent depuis l'adoption récente du PRAS.

L'UEB et les organisations de classes moyennes estiment qu'au terme de quelques années de mise en oeuvre, des éléments nouveaux pourraient justifier, pour la réalisation de projets économiques et sociaux complexes, des adaptations aux plans en vigueur. Le PAP pourrait alors retrouver son utilité, en raison de la longueur des procédures habituelles de modification des plans.

En conséquence, l'UEB et les organisations de classes moyennes demandent la suppression de ces articles, qui abrogent prématurément le PAP.

Les organisations représentatives des travailleurs estiment que la suppression des PAP répond à une demande de clarté et de simplification de la législation. Il est inutile de conserver un outil controversé, qui n'a produit aucun fruit incontestable et dont les objectifs sont aujourd'hui rencontrés par le PRAS et les contrats de quartier.

Article 50

En ce qui concerne les charges d'urbanisme, le Conseil s'en réfère à ses considérations générales. En outre, le Conseil réitère son souci de se prononcer sur cette matière en pleine connaissance de l'arrêté d'exécution.

Les organisations de classes moyennes demandent que la liste des actes et travaux pouvant faire l'objet d'une affectation de charges d'urbanisme par l'autorité délivrant un permis 'urbanisme, soit élargie pour inclure 'la contribution à des programmes publics de revitalisation de quartiers commerçants' et que les deux paragraphes soient complétés par les termes '*contribution à des programmes publics de revitalisation des quartiers commerciaux.*'

L'UEB s'oppose à cette demande et souligne que les charges d'urbanisme doivent être directement liées aux conséquences immédiates du projet, et qu'elles ne peuvent en aucun cas constituer une source de revenus complémentaire que l'autorité aurait la faculté d'affecter au financement de plans ou programmes, quels qu'ils soient.

Article 52 § 3

Considérant qu'il convient, en tout état de cause, de définir de manière limitative les cas dans lesquels des charges d'urbanisme peuvent être imposées, le Conseil, à l'exception de la FGTB, demande que soit inséré à la fin de ce paragraphe un second alinéa libellé comme suit :

'Le Collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et le Gouvernement ne peuvent imposer des charges d'urbanisme dans des circonstances qui n'auraient pas été définies par le Gouvernement ou le Conseil communal, ni fixer des charges d'urbanisme complémentaires à celles définies par le Gouvernement ou le Conseil communal'.

Article 65, 5°

Les considérations suivantes sont valables transversalement pour tous les articles, entre autres les articles 68. 77 et 125 § 2, de l'avant-projet d'ordonnance demandant la même substitution du terme '*incompatible*' par les termes '*non conformes*'

L'UEB et les organisations de classes moyennes demandent le maintien des textes initiaux, la modification proposée revenant à supprimer toute marge d'interprétation des plans par les "autorités délivrantes", et fait notamment obstacle à l'application normale du principe de "bon aménagement des lieux" et peut constituer un handicap pour le développement économique et social.

Les organisations représentatives des travailleurs considèrent qu'après l'adoption des plans réglementaires qui contiennent des critères modulés et des mécanismes de dérogation, les termes '*non conformes*' offrent plus de sécurité juridique en évitant les contentieux d'interprétation de la notion d'incompatibilité.

Article 76, 2°

Le Conseil constate que, suivant le texte du projet d'ordonnance, la suppression du permis tacite est compensée par une présomption de refus du permis alors que l'exposé des motifs prévoit au contraire qu'au terme des voies de recours, lorsqu'aucune décision n'est intervenue dans le délai requis pour statuer, la décision initiale est confirmée. Le Conseil demande l'adaptation du texte de l'ordonnance à celui de l'exposé des motifs.

Articles 90 et 91

L'UEB demande le maintien, aux points 15 et 16, du texte initial des points h) et i) de l'annexe A existante et, aux points 25 et 26, du texte initial des points w) et x) de l'annexe B existante prévoyant que les parcs de stationnement à l'air libre et les garages et emplacements souterrains ne font l'objet d'une étude ou d'un rapport d'incidence que s'ils sont accessoires aux immeubles de bureaux ou de logements.

*
* *