



Permis de lotir et permis d'urbanisation: l'après Resater Premiers constats

Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Résumé

La présente note propose un relevé des principaux constats relatifs à la mise en œuvre du régime de gestion des permis de lotir existants (tel qu'applicable depuis le 1^{er} septembre 2010) et énumère les premières difficultés d'application du nouveau régime relatif au permis d'urbanisation entré en vigueur à cette même date.

Sans avoir la prétention d'être exhaustive, cette première analyse relaie les nombreux obstacles rencontrés par les communes dans l'implémentation de ces deux régimes distincts. Elle propose, pour chacun d'eux, des pistes de solutions qui, pour une partie, peuvent être d'application immédiate et, pour l'autre, mériteraient sans doute réflexion et concertation complémentaires.

Dans tous les cas, **une réponse adéquate, urgente et circonstanciée s'impose**. En l'absence, et en raison notamment de l'insécurité juridique sous-jacente et de la charge administrative parfois insurmontable, les communes ne pourront plus répondre aux attentes de leurs citoyens et un blocage complet du système actuellement de rigueur ne sera pas à écarter.

Au niveau du permis de lotir, quatre priorités sont à souligner:

- **revoir les conditions relatives à la modification des permis de lotir existants**. L'obligation imposée actuellement au demandeur d'introduire un dossier équivalent à celui d'un permis d'urbanisation n'est ni financièrement ni administrativement tenable;
- **résoudre les conséquences juridiques et administratives liées à cette modification de permis de lotir** qui, selon l'interprétation actuelle, obtient, pour la partie modifiée, valeur de permis d'urbanisation;
- **définir les modalités procédurales s'appliquant au constat de fin de la valeur réglementaire d'un permis de lotir**. En l'absence, les pratiques actuelles, diverses et multiples, risquent d'entraîner inégalité, insécurité juridique et incompréhension des citoyens;
- **réévaluer, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, l'obligation d'un recours à la certification en cas de suppression, par la commune, de la valeur réglementaire d'un permis de lotir**. En l'état, le recours à la certification, tel qu'imposé par instruction administrative, impose aux communes une charge administrative, financière et une responsabilité intenable qui ne peuvent en aucun cas perdurer.

Au niveau des permis d'urbanisation, et même s'il n'est pas encore possible, à l'heure actuelle, d'évaluer concrètement l'application de ce régime, il n'en demeure pas moins que les reports successifs de son entrée en vigueur ont permis à la plupart des acteurs de souligner les nombreuses difficultés qui pourraient émaner de son application. **Différentes modifications décrétales ont ainsi pu être proposées au cours de l'année écoulée**. La présente note en reprend certaines qui méritent une prise en main et une transposition urgente.

La majorité des constats issus de ces deux régimes nécessitent de ***courtes modifications techniques*** qui pourraient être adoptées rapidement afin de résoudre, dans l'immédiat, certaines insécurités juridiques ou difficultés de compréhension, d'implémentation ou d'application. Elles ne ***remettraient pas en cause la nécessité de réflexion et de concertation complémentaires précitée (not. pour la certification), ni celle d'évaluer au plus vite l'effectivité globale des mécanismes existants en définissant les adaptations décrétales ou réglementaires qu'il conviendrait d'adopter pour l'avenir.***

Dans ce contexte, ***le projet de décret-programme, actuellement en cours de discussion,*** constitue une opportunité qu'il conviendrait de saisir pour résoudre les difficultés déjà identifiées et faciliter, pour tous, l'application de ces régimes.

Le constat

Les dispositions relatives au permis d'urbanisation insérées par le décret dit *Resater*¹ dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (Cwatupe) sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2010. Depuis cette date, il ne peut plus être procédé à l'introduction d'une demande de permis de lotir. Seule une demande de permis d'urbanisation peut être valablement déposée et instruite par les communes. Les permis de lotir existants, délivrés sur la base des anciennes dispositions, n'acquiescent pas pour autant le statut de permis d'urbanisation. Ils conservent ainsi leur nature de permis de lotir, mais se trouvent désormais encadrés par un régime spécifique, prévu à l'article 109 du décret *Resater*.

Au vu de l'option prise au sein du décret *Resater* – les permis de lotir subsistent à côté des permis d'urbanisation qui ont vocation à se développer –, la consécration et l'applicabilité d'un tel régime particulier sont essentielles. Il existe en effet, en Région wallonne, plus de 50.000 lotissements couvrant près de 37.000 hectares (ce qui, pour une moyenne de 10 ares par terrain, représente 370.000 immeubles et, à tout le moins, autant de familles concernées).

L'effectivité procédurale de la gestion, de l'évolution et de la modification de ces permis de lotir est indispensable pour permettre aux communes d'assurer des réponses concrètes aux différentes demandes relatives aux lots concernés et à l'évolution de leur bâti.

Or, à l'heure actuelle, il faut constater que les solutions administratives, spécialement sur le plan procédural, ne répondent que partiellement aux attentes de nos concitoyens. Pire, l'application du décret actuel semble s'inscrire en pleine contradiction avec les attentes du législateur qui visait à favoriser l'adaptation des formes urbaines existantes et à rencontrer les nouveaux défis de la société (évolution de la cellule familiale, avenir socio-économique, accroissement des valeurs foncières, coût énergétique des bâtiments, transports, etc.).

Les raisons

Les raisons de ce constat découlent en partie directement des nouveautés instaurées par le régime transitoire applicable aux permis de lotir existants tel que repris à l'article 109 du décret *Resater*.

A cet égard, s'agissant de la péremption², des dérogations³ et des infractions⁴, relevons que le régime applicable aux permis de lotir existants reste celui qui était d'application avant l'entrée en vigueur des dispositions relatives au permis d'urbanisation. Le régime transitoire particulier qui encadre désormais les permis de lotir ne porte donc sur aucun de ces trois aspects. L'application des principes n'emporte pas de considérations nouvelles par rapport aux principes existants jusqu'ici.

Par contre, ce régime transitoire consacre deux modifications substantielles dont la praticabilité pose question. L'une concerne la modification de permis de lotir et ses effets; l'autre concerne sa valeur juridique et l'évolution potentielle de celle-ci.

Nous articulerons notre analyse en quatre points distincts: les deux premiers concernent la modification; les deux derniers concernent la valeur.

¹ Décr. 30.4.2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décr. 11.3.1999 rel. au permis d'environnement et le décr. 11.3.2004 rel. aux infrastructures d'accueil des activités économiques (M.B. 2.6.2009).

² Cwatupe, art. 98 à 101.

³ Cwatupe, art. 113 et 114.

⁴ Cwatupe, art. 154.

1. La modification des permis de lotir existants

a. Difficultés liées à la composition de la demande de modification

Suivant l'article 109 du décret Resater, et depuis le 1^{er} septembre 2010, date de son entrée en vigueur, le régime de modification des permis de lotir existants est celui applicable aux permis d'urbanisation. En termes de nouveautés, par rapport au régime précédent, on pointera essentiellement, d'une part, la possibilité offerte au collège communal d'initier la modification et, d'autre part, la fin de la règle du "1/4 bloquant", laquelle permettait au(x) propriétaire(s) possédant plus du quart des lots de faire obstacle à la modification du permis de lotir.

Sur le fond, la simplification administrative envisagée mérite d'être soulignée. Dans les faits cependant, les conditions présidant à son application contredisent toute logique pratique. L'article 109 précité prévoit en effet, en substance, que toute demande de modification de permis de lotir introduite après le 1^{er} septembre 2010 doit contenir l'ensemble des éléments repris à l'article 311 du Cwatupe (à savoir, les documents imposés pour toute demande de permis d'urbanisation)⁵. En d'autres termes, pour modifier un permis de lotir, il doit être procédé à l'introduction d'une demande de permis d'urbanisation. Or, ces deux types de demandes diffèrent radicalement dans leur composition.

A cet égard, on rappellera que, alors que le permis de lotir se résumait le plus souvent à diverses prescriptions d'ordre essentiellement architectural et à un plan du lotissement, le permis d'urbanisation s'envisage au travers de trois aspects fondamentaux: les options d'aménagement⁶, les options architecturales d'ensemble⁷, les prescriptions relatives aux constructions et aux abords⁸. Ces éléments fondateurs sont concrétisés par le biais de descriptions littérales ou graphiques conséquentes (not. par un plan définissant l'occupation actuelle et future, un plan masse ou une vue représentative en trois dimensions).

Ainsi, le citoyen qui souhaite modifier un permis de lotir doit introduire une demande de modification comprenant tous les documents nécessaires pour l'introduction d'un permis d'urbanisation, en ce compris les options d'aménagement et architecturale – inexistantes à l'époque – et une vue représentative en trois dimensions. Qui plus est, ces documents doivent porter sur l'ensemble du périmètre modifié (quitte à ce qu'il s'étende sur tout le lotissement).

Cette obligation entraîne des lourdeurs administratives contraires à la volonté du législateur. Elle s'avère par ailleurs financièrement insupportable pour tout propriétaire d'un lotissement qui, seul, supporte le coût de l'étude qui doit être réalisée pour cette modification. Selon les premières estimations, une modification d'un permis de lotir pourrait varier entre 3.000 et 4.000 euros pour un lotissement de 4 à 10 lots et d'au moins 10.000 euros pour un lotissement comprenant de 10 à 20 lots. Nous n'imaginons pas qu'il soit possible, aujourd'hui, d'imposer à un propriétaire de supporter un tel coût⁹.

Sans une modification urgente de ce principe – consistant, par exemple, en un allègement du dossier de composition de demande dans le cadre de l'article 311 – cette seule imposition est incontestablement de nature à réduire à néant tous les avantages recherchés par le législateur. En effet, elle ne peut, en amont, que dissuader à l'introduction de demandes de modification de

⁵ "Toute modification d'un permis de lotir non périmé octroyé sur la base des dispositions d'application avant l'entrée en vigueur du présent décret, dont l'accusé de réception est postérieur à l'entrée en vigueur de dispositions relatives au permis d'urbanisation, est instruite sur la base des dispositions relatives à l'instruction de la demande de modification du permis d'urbanisation".

⁶ Elles visent l'intégration du projet dans son contexte et définissent les choix opérés dans l'affectation de la propriété (parties bâties, non bâties, la densité, les accès, les voies de dessertes internes, les plantations, l'aménagement de sol, etc.).

⁷ Elles visent à fournir une expression urbanistique du futur cadre de vie en assurant une cohérence finale au gré des constructions successives. Cette option peut s'exprimer au travers de l'expression combinée en 2 et 3 dimensions, du plan-masse, des perspectives et de photomontages.

⁸ Elles forment un cahier des prescriptions urbanistiques, architecturales ou esthétiques.

⁹ Il lui sera par ailleurs particulièrement difficile de récupérer la somme auprès des autres propriétaires.

permis de lotir et, en aval, complexifier l'instruction de ces demandes puisque la complétude du dossier risque de régulièrement être sujette à discussion. Le législateur poursuivait comme objectif de faciliter la modification des permis de lotir afin de conférer à cet outil l'adaptabilité qui lui fait défaut. Force est cependant de constater qu'en pratique, les modifications des permis de lotir existants apparaissent à tout le moins aussi délicates à poursuivre, la problématique de la composition du dossier s'étant substituée au droit de veto des colotis.

b. Difficultés liées aux conséquences de la modification

Le même article 109, en son alinéa 2, dernière phrase, précise les effets pratiques à donner à une modification de permis de lotir opérée dans le cadre du nouveau régime. La circulaire du 3 juin 2010 relative au permis d'urbanisation apporte en outre quelques précisions sur la portée de cette disposition qui, il faut l'avouer, pêche par un manque évident de clarté.

Concrètement, selon l'interprétation actuelle, le permis de lotir modifié sur la base de l'article 109 obtient, pour la partie modifiée, valeur de permis d'urbanisation. Il se voit alors appliquer toutes les règles y liées (péremption, dérogation, fin de la valeur réglementaire, etc.).

Bien que juridiquement défendable, cette interprétation pose, en pratique, de nombreuses questions procédurales et administratives.

En effet, lorsque le périmètre de modification n'est pas similaire à celui du permis de lotir, ce dernier subsistera pour la partie non modifiée, le reste devenant régi par les règles propres au permis d'urbanisation. En conséquence, pour certains lotissements, des propriétaires pourraient être régis par les règles du lotissement existant et, d'autres, par les règles du permis d'urbanisation. Dès lors que tant les unes que les autres sont sources de difficultés et de questionnements, il est indéniable que leur combinaison au sein d'un même lotissement risque de se révéler fort périlleuse.

La charge administrative découlant de cette combinaison apparaît ingérable pour les acteurs de l'aménagement du territoire, au premier rang desquels figurent les communes; ingérable tant en termes de communication – notamment avec le propriétaire et entre voisins qui se voient appliquer des règles différentes – qu'en termes de gestion – comment formaliser cette distinction au sein des dossiers? Sur quelle procédure octroyer des permis d'urbanisme dérogatoires? Comment gérer la suppression de la valeur réglementaire? Etc.

Dans un souci évident de sécurité juridique, de simplification administrative et de respect des acteurs de l'aménagement du territoire, il convient de résoudre au plus vite la présente situation et ses potentielles conséquences. Plusieurs pistes sont envisageables, parmi lesquelles on citera notamment: la conservation de la valeur de permis de lotir pour la partie modifiée, l'extension de la valeur de permis d'urbanisation à l'ensemble du lotissement, etc. Les objectifs recherchés et précités doivent conditionner et orienter le choix de la solution adoptée. En tous cas, une analyse des implications de la réponse opérée mérite d'être réalisée afin de s'assurer de son effectivité pratique.

2. L'évolution potentielle de la valeur des permis de lotir existants

a. Difficultés de mise en œuvre

A l'instar du permis d'urbanisation, la valeur réglementaire du permis de lotir peut s'éteindre et se transformer en valeur de rapport urbanistique et environnemental (RUE). Les conditions de cette substitution de valeurs, édictées à l'article 109, al. 3, sont cependant différentes de celles applicables dans l'hypothèse d'un permis d'urbanisation. S'agissant de ce dernier, la transformation de la valeur réglementaire en valeur de RUE est envisagée lot par lot et conditionnée à la certification prévue à l'article 139 du Cwatupe. S'agissant du permis de lotir,

l'article 109, al. 3, porte comme seule exigence que "*tous les lots couverts par le permis de lotir soient construits*".

Contrairement au permis d'urbanisation, il est donc opté pour une approche globale du lotissement et non pas lot par lot. En conséquence, si un seul des lots n'est pas "construit" (pour exemple, un propriétaire a acheté un lot supplémentaire, destiné au départ à l'habitation, pour agrandir son jardin), le permis dont question ne pourra perdre sa valeur réglementaire.

Par ailleurs, telle que rédigée, cette disposition comporte comme seule condition à la substitution de valeurs le caractère ou non construit des lots, sans exiger expressément la moindre vérification de la légalité de ces constructions.

L'avantage recherché par ce mécanisme, calqué du permis d'urbanisation, est d'assurer, pour l'avenir, l'évolution des lotissements existants en facilitant les potentialités de densifications, de transformations, de modifications d'affectations, etc.¹⁰

Actuellement, ce procédé est avant tout considéré et utilisé comme une facilité procédurale – mais dont les conséquences juridiques restent incertaines – permettant de répondre aux attentes des propriétaires qui ne peuvent, financièrement, assurer une modification d'un lotissement dont tous les lots sont effectivement construits¹¹. En effet, dans l'esprit du législateur, la transformation de la valeur réglementaire du permis de lotir en RUE serait de nature à permettre la délivrance de permis d'urbanisme pour des projets qui ne respecteraient pas les prescriptions urbanistiques initiales du lotissement, sans recourir au procédé de la modification ni à celui de la dérogation. Dès lors, résoudre les questions relatives à la procédure de modification du permis de lotir permettrait déjà de recentrer l'usage du présent mécanisme dans l'application de l'objectif recherché.

Il n'en demeure pas moins obligatoire de spécifier expressément la procédure à suivre pour son application. Les questions sont, à l'heure actuelle, trop nombreuses et freinent indéniablement sa mise en œuvre. Qui réalise le constat? Le collègue ou le fonctionnaire délégué? Comment se réalise le constat? Doit-on prévenir les propriétaires concernés? Réalise-t-on une enquête publique? Lorsque plusieurs lots d'un même permis d'urbanisation ont perdu leur valeur réglementaire, peut-on les regrouper en un seul document "ayant valeur de RUE" ou doit-on garder X documents séparés? Pratiquement, comment gérer l'évolution pour les services communaux? Etc.

Qui plus est, alors que, comme souligné ci-avant, cette exigence ne découle nullement de l'article 109 du Cwatupe, une instruction administrative de la DGO4 relative à l'"abrogation de la valeur réglementaire des prescriptions" stipule que le collègue communal doit constater non seulement que tous les lots sont construits mais également que ces constructions soient conformes aux permis de lotir et d'urbanisme. Cette instruction présage un retour de la certification prévue à l'article 139 du Cwatupe, en l'état, difficilement soutenable (v. le point 2.b ci-dessous). Elle constitue de surcroît une réponse ponctuelle à certaines questions, mais ne résout en rien les modalités d'application générales du présent mécanisme.

Sans l'adoption de réponses circonstanciées, les objectifs poursuivis par le législateur ne pourront être rencontrés.

b. Difficultés liées au retour de la certification

Ainsi que souligné ci-dessus, la DGO4 insufflé, par instruction administrative *a priori*, une condition supplémentaire à la substitution de valeurs des permis de lotir existants par rapport à ce que prévoit l'article 109 du décret Resater: la certification urbanistique ou, en d'autres termes, la

¹⁰ Au vu de ces objectifs, l'opportunité d'envisager une approche globale, en lieu et place d'une approche lot par lot, mériterait d'être évaluée.

¹¹ V. supra.

vérification de la légalité des constructions réalisées sur l'ensemble des lots qui composent le lotissement.

Si l'objectif de sécurité juridique sous-tendu par cette interprétation exigeante apparaît hautement légitime, nous regrettons toutefois la non-prise en compte des multiples conséquences de cette décision. Aucune précision n'est en effet apportée sur les modalités d'application de la certification. Pourtant, la mise en œuvre implique des moyens, financiers et humains, et une prise de responsabilité à charge des communes qui ne peut légitimement être envisagée. En effet, ces dernières sont censées trouver tous les permis octroyés pour chaque habitation du lotissement et aller vérifier sur place l'implantation du bâtiment, les matériaux utilisés, le volume construit, l'affectation des cours et jardins, l'aménagement des abords, etc. La décision qui découlera de ce constat sera nécessairement prise en compte par le notaire dans la constitution des droits réels qui peuvent découler de ces différents lots. Par ailleurs, l'option prise par la DGO4 revient à bloquer la transformation de valeur du permis de lotir dans sa globalité du fait de l'identification d'une infraction qui aurait été commise par un seul propriétaire de lot.

Outre en raison de son caractère *contra legem*, une telle option apparaît clairement inopportune et ne peut être soutenue. On rappellera, d'ailleurs, l'opposition formulée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie au mécanisme de la certification dans la mesure où ses modalités ne suffisent pas à en assurer la praticabilité et le non-report sur les seules communes de la charge du procédé et de ses implications.

Il importe dès lors, dans les plus brefs délais, de réévaluer cette interprétation et d'acter, en concertation avec les acteurs concernés, notamment les communes, l'administration régionale et les architectes, une procédure applicable au mécanisme de la certification si tel est l'objectif poursuivi.

Plus fondamentalement, nous estimons cependant que le sort des anciens lotissements, spécialement lorsque l'ensemble des lots sont construits, devrait pouvoir être géré avec davantage de simplicité. Au titre de piste de réflexion, la perte de valeur réglementaire ne pourrait-elle pas être automatique à l'issue de l'écoulement d'un certain délai, qui commencerait à courir à compter de la délivrance du permis de lotir et/ou du ou des permis d'urbanisme, suivant que l'on envisage la situation du lotissement dans son ensemble ou lot par lot? Dans la foulée de cette réflexion, ne pourrait-on pas également, et de manière plus radicale, préférer la caducité du permis de lotir en lieu et place de la valeur de RUE, en veillant, par exemple, à rencontrer l'objectif initial de protection des acquéreurs de lots par l'organisation systématique d'une enquête publique? Bien évidemment, ce type de modification requiert une réflexion plus aboutie, ainsi que la nécessaire consultation des acteurs concernés.

Le permis d'urbanisation

Il n'est pas encore possible, à l'heure actuelle, d'évaluer l'application du régime du permis d'urbanisation. Les communes commencent en effet seulement à recevoir les premières demandes.

Il n'en reste pas moins que les reports successifs de l'entrée en vigueur de ce régime ont permis à la plupart des acteurs de souligner les nombreuses difficultés qui pourraient émaner de son application. Différentes modifications décrétales, parfois très techniques, ont ainsi pu être proposées au cours de l'année écoulée.

Dans ce contexte, le projet de décret-programme, actuellement en cours de discussion, constitue une opportunité qu'il conviendrait de saisir pour résoudre les difficultés déjà identifiées et faciliter, pour tous, l'application du permis d'urbanisation.

Sans être exhaustifs, nous pouvons notamment relever les problématiques suivantes:

- le régime spécifique applicable aux permis de lotir existants (modification + substitution de valeurs), dont question ci-avant, lequel fait partie intégrante du régime du permis d'urbanisation;
- la difficulté de lecture de la définition du permis d'urbanisation, ainsi que la combinaison de son champ d'application avec l'article 90 du Cwatupe;
- plus spécifiquement la notion de division "cadastrale";
- la potentielle ineffectivité de l'exception relative aux permis d'urbanisme de constructions groupées.
- la valeur réglementaire donnée aux "vues représentatives en trois dimensions";
- etc.

Les courtes modifications techniques qui pourraient être adoptées rapidement par le biais du projet de décret-programme permettraient de résoudre, dans l'immédiat, certaines insécurités juridiques ou difficultés de compréhension, d'implémentation ou d'application. Elles ne remettraient pas en cause la nécessité d'évaluer au plus vite l'effectivité globale du mécanisme existant en définissant les adaptations décrétales ou réglementaires qu'il conviendrait d'adopter pour l'avenir.

TCE/AWI/MDE/15.2.2011