

Le plan régional d'affectation du sol en Région de Bruxelles-Capitale: enjeux, principes et particularités

Joël van YPERSELE
Avocat associé (Wéry) au Barreau de Bruxelles
Chargé de Cours à l'ISURU

Table des matières

<i>Introduction</i>	3
1. Le nouveau contexte urbanistique bruxellois: une révision de la hiérarchie des plans	5
(a) Affirmation d'une hiérarchie souple entre le PRAS et le PRD	5
(b) Le principe de l'abrogation implicite des PPAS existants non conformes au PRAS	6
1. La "résurrection" des PPAS implicitement abrogés par le plan de secteur de 1979 et par le PRD de 1995	8
2. L'identification des cas de non conformité des PPAS au PRAS	9
3. Les conséquences de l'abrogation implicite sur l'instruction des demandes de permis ..	11
2. L'articulation des prescriptions générales avec les prescriptions particulières du plan (prescription générale 0.1)	13
(a) Les cas de cumul des prescriptions générales et particulières	13
(b) Les cas où les prescriptions générales l'emportent sur les prescriptions particulières	14
(c) Un cas hybride	15
3. L'implantation des équipements d'intérêt collectif ou de service public dans toutes les zones du plan (prescription générale 0.7)	15
(a) Champ d'application: la notion d'équipement d'intérêt collectif ou de service public	16
(b) Les conditions auxquelles les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans toutes les zones	17
4. La reconversion des immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde (prescription générale 0.8)	18
(a) Champs d'application: les immeubles qui peuvent bénéficier de l'application de la prescription ..	19
(b) L'impossibilité de conserver l'affectation originelle de l'immeuble doit être établie	19
(c) Les réaffectations autorisées	20
5. Les clauses de sauvegarde (prescriptions générales 0.9 et 0.11)	20
(a) Actes et travaux de transformation, de rénovation lourde, de reconstruction et de changement d'utilisation (0.9)	21
1 Champ d'application: les immeubles qui peuvent bénéficier de la clause de sauvegarde ..	22
2. Les travaux de transformation, de rénovation lourde ou de reconstruction	23
i. Les actes et travaux entraînant un accroissement de la superficie de planchers	24
ii. Les travaux de démolition-reconstruction	25
3. Les changements d'utilisation	25
(b) Prolongement, renouvellement et modification des permis d'environnement (0.11)	26
6. La reconversion des immeubles inexploités (prescription générale 0.10)	28
(a) Champ d'application: les immeubles qui peuvent bénéficier de l'application de la prescription ..	29
(b) Les travaux de transformation ou de rénovation	30
(c) Les réaffectations autorisées	30
(d) Un cas particulier: la reconversion des immeubles existants en zone de chemin de fer	31

7. Interdiction de suppression des logements existants dans les zones ouvertes au logement, à l'exception de certains cas limitativement énumérés (prescription générale 0.12).....	31
(a) la compensation de logement	32
(b) les bureaux accessoires au logement	33
(c) la mixité au sein des immeubles à appartements	33
(d) l'installation des équipements d'intérêts collectifs	34
(e) la réalisation d'espaces verts publics	34
(f) la reconversion d'immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde	35
(g) l'installation ou l'extension de commerces	36
(h) l'extension d'activités productives	36
8. Le système de la carte des soldes de bureaux admissibles en zones d'habitat et de mixité (prescription générale 0.14)	37
(a) Le principe	37
(b) Les exceptions.....	38
1. Les bureaux de proximité.....	39
2. Les activités de production de biens immatériels dans les immeubles existants	40
3. La reconversion des immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde (prescription générale 0.8) et des immeubles inexploités (prescription générale 0.10).....	41
4. La clause de sauvegarde (prescription générale 0.9)	41
5. Les bureaux et activités productives dans les chancres en zone de forte mixité (prescription particulière 4.4).....	41
6. Les locaux de gestion et d'administration accessoires à une activité principale.....	42
(c) La répartition au sein d'une même maille des soldes admissibles en zone d'habitat et en zone de mixité	42
1. Le point de variation de mixité	42
2. Les plans particuliers d'affectation du sol	43
9. La reconversion des chancres urbains dans certaines zones du plan (prescription particulière 4.4)	43
(a) Les zones d'affectation concernées par la prescription 4.4.....	44
(b) Les chancres concernés par la prescription 4.4	45
(c) Le programme de reconversion	45
10. La modélisation du PRAS par PPAS.....	47
(a) Le dépassement de seuils lorsqu'il existe un PPAS	47
(b) La possibilité de développer d'autres affectations moyennant l'adoption préalable d'un PPAS	47
(c) La reconversion de certaines zones moyennant l'adoption préalable d'un PPAS	48
11. Le mécanisme des ZIR et de la ZIRAD "Gare de formation" (prescriptions particulières 18 et 19)	49
(a) Les programmes des ZIR et de la ZIRAD sont mis en œuvre par PPAS.....	49
(b) Les programmes des ZIR peuvent également être mis en œuvre par permis d'urbanisme.....	51
(c) La gestion des bureaux dans les Z.I.R. 1 à 5, 7, 8 et 12	51
Conclusions.....	53

Introduction

1. Le 3 mai 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté le plan régional d'affectation du sol (PRAS).¹

L'adoption du PRAS clôt la saga politico-juridique qui a fait échouer l'aboutissement du premier projet de plan adopté le 16 juillet 1998 et contraint le Gouvernement à soumettre à enquête publique un second projet de plan adopté le 30 août 1999.

L'entrée en vigueur du PRAS le 29 juin 2001² met un terme aux régimes transitoires complexes qui ont suivi l'adoption du premier³ et du second projet de plan⁴. Le PRAS se substitue désormais au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise arrêté le 28 novembre 1979.⁵

2. L'arrêté adoptant le PRAS comprend six cartes distinctes. Les deux premières sont des cartes indicatives qui ont servi au Gouvernement à élaborer le plan et permis aux citoyens d'émettre à l'occasion de l'enquête publique des réclamations et observations en connaissance de cause. Il s'agit de la *carte de situation existante de fait*⁶ et de la *carte de situation existante de droit*⁷.

¹ Moniteur Belge du 14 juin 2001

² L'article 29 de l'O.O.P.U. stipule que "*le plan entre en vigueur quinze jours après sa publication.*"

³ Le volet réglementaire du plan régional de développement, qui se superposait au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979, fut abrogé par ordonnance du 16 juillet 1998 (M.B. du 14 août 1998) afin de permettre l'adoption du premier projet de PRAS le 16 juillet 1998 (M.B. du 19 août 1998). Les demandes de permis étaient alors gérées au niveau régional par le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979 tel qu'abrogé partiellement par le PRD du 5 mars 1995 et par le projet de PRAS du 16 juillet 1998 -qui a même force obligatoire et valeur réglementaire que le plan définitif- avec application du mécanisme du « double gel » prévu à l'article 31 de l'O.O.P.U. L'application de ce mécanisme suscitait tant de controverses que le législateur dut en préciser la portée par ordonnance du 20 mai 1999 (M.B. 25 septembre 1999).

⁴ Le 30 août 1999, le Gouvernement adopta un second projet de PRAS en lieu et place du plan définitif (M.B. du 2 septembre 1999). Une nouvelle situation transitoire succédait au mécanisme du double gel: le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979 tel qu'abrogé par le PRD du 5 mars 1995 gérait au niveau régional les demandes de permis, tandis que le second projet de PRAS, dépourvu de force obligatoire et de valeur réglementaire, constituait « *un élément exprimant la conception que se font les autorités du bon aménagement des lieux, si aucune disposition légale ou réglementaire ne s'y oppose* » (Conseil d'Etat, Avis L 29.191/4 du 3 mai 1999).

⁵ L'article 204 de l'O.O.P.U. stipule que "*Le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise arrêté par arrêté royal le 28 novembre 1979 reste en vigueur jusqu'à son remplacement par un plan régional d'affectation du sol*". A cet égard, on peut s'interroger sur la portée de l'article 2 de l'arrêté du 3 mai 2001 adoptant le plan régional d'affectation du sol (M.B. 14 juin 2001) qui stipule: "*Le plan de secteur adopté le 28 novembre 1979 tel qu'abrogé partiellement par le plan régional de développement du 3 mars 1995 est abrogé.*"

⁶ Carte 1: cette carte a valeur indicative. Elle reprend les données de fait recueillies sur le terrain.

⁷ Carte 2: cette carte a valeur indicative. Elle reprend les "*contraintes juridiques à respecter dans le cadre de l'utilisation du sol*" (F. HAUMONT, Les plans de secteur, vingt ans déjà. Contenu et dérogation, *Amén.* 1994, numéro spécial, p.33.), à savoir, les plans particuliers d'affectation du sol, les permis de lotir, les règlements d'urbanisme zonés, les monuments et sites protégés, les opérations de rénovation, les réserves, etc... On notera que l'article 204§2 de l'O.O.P.U. dispose que "*en ce qui concerne les plans d'affectation de sol, la situation existante de droit requise par l'article 26, al. 2, 1°, peut être limitée à l'indication cartographique du périmètre des plans particuliers d'affectation du sol qui n'ont pas été explicitement abrogés*".

Les quatre autres cartes ont force obligatoire et valeur réglementaire. Il s'agit de:

- la carte d'affectation du sol;⁸
- la carte des soldes de bureaux admissibles (CaSBA);⁹
- la carte des voiries;¹⁰
- la carte des transports en commun.¹¹

Aux quatre cartes réglementaires correspond un cahier des prescriptions littérales qui a force obligatoire et valeur réglementaire. Le cahier des prescriptions comprend:

- des *prescriptions générales* relatives à l'ensemble du territoire régional, dont la prescription générale 0.14 instaurant le système de la carte des soldes de bureaux admissibles;
- des *prescriptions particulières* relatives aux différentes zones d'affectation et zones en surimpression de la carte d'affectation du sol ;
- des *prescriptions particulières* relatives aux voiries et aux transports en commun repris dans la carte des voiries et la carte des transports en commun;
- un *glossaire* des principaux termes utilisés.

L'arrêté adoptant le PRAS est également accompagné d'une motivation complète justifiant les options prises par le Gouvernement au regard du plan régional de développement et des observations, réclamations et avis formulés au cours de l'enquête publique.¹² La lecture de cette motivation permet de mieux saisir la portée des différentes prescriptions réglementaires littérales et graphiques du PRAS.

3. L'objet du présent article n'est pas de faire un exposé exhaustif sur l'ensemble des cartes et prescriptions du plan, compte tenu de l'ampleur de la matière. Il est d'aider le lecteur à mieux cerner certaines particularités du PRAS. Le choix des points traités peut paraître arbitraire. Il s'est porté sur des enjeux importants dont la compréhension nécessite un exposé détaillé.

⁸ Carte 3: cette carte a valeur réglementaire. Elle découpe le territoire régional en zones d'affectation. Chaque parcelle du territoire régional est repris dans l'une des 19 zones d'affectation existantes. La carte reprend également des zones en surimpression qui se superposent aux zones d'affectation.

⁹ Carte 4: cette carte a valeur réglementaire. Son contenu et sa portée sont expliqués *infra* n° 98 et suivants.

¹⁰ Carte 5: cette carte a valeur réglementaire. Elle indique le tracé des voiries du réseau primaire existant et à créer (autoroutes, voies métropolitaines, voies principales, itinéraires cyclables régionaux).

¹¹ Carte 6: cette carte a valeur réglementaire. Elle indique le tracé des transports en commun, gares et points d'arrêts du réseau primaire existant et à créer (ligne de chemin de fer, itinéraires en site indépendant) ainsi que la zone d'étude du projet de gare de formation.

¹² M.B. du 14 juin 2001, pp. 19.783 à 20.274.

1. Le nouveau contexte urbanistique bruxellois: une révision de la hiérarchie des plans

4. L'adoption du PRAS a été précédée de plusieurs modifications législatives et de nouvelles circulaires qui ont eu pour objet, d'une part, de clarifier la nature des liens qui existent entre le PRAS et le PRD et, d'autre part, d'intégrer le mécanisme de l'abrogation implicite des plans inférieurs non conformes au PRAS.

(a) Affirmation d'une hiérarchie souple entre le PRAS et le PRD

5. Le plan régional de développement (PRD) est un plan d'orientation qui fixe les objectifs et priorités de développement de la Région, requis par les besoins économiques, sociaux, de déplacement et d'environnement.¹³

Depuis la réforme législative du 16 juillet 1998¹⁴, le PRD ne contient plus de dispositions réglementaires relatives à l'affectation du sol et ne dispose, dès lors, plus que d'un volet indicatif. L'ordonnance du 16 juillet 1998 a supprimé le régime de "dérogation" du PRAS par rapport au PRD, en stipulant que désormais le PRAS peut s'écarter du PRD moyennant préalable motivation.¹⁵

La réforme du 16 juillet 1998 a donc instauré un régime de hiérarchie souple. Le PRD doit être vu comme une simple directive de laquelle il est possible de s'écarter¹⁶, sauf en matière d'aides octroyées par le Gouvernement.¹⁷

6. En indiquant que le PRAS "s'inscrit dans les orientations du PRD", l'ordonnance du 14 décembre 2000¹⁸ a entendu tirer les conséquences de cette réforme. En effet, le PRAS n'a pas pour objet de préciser et compléter le PRD, s'agissant d'un plan de nature et de portée distinctes.

¹³ Article 17 de l'O.O.P.U.

¹⁴ M.B. du 14 août 1998

¹⁵ Article 23 de l'O.O.P.U.

¹⁶ Avis du Conseil d'Etat du 25 mai 1998, Doc. Cons. Rég. Brux., A -263/1-97/98: "Le PRD a la valeur d'une simple directive en toutes ses dispositions. Une directive formule une ligne de conduite générale destinée à guider et inspirer l'autorité administrative. A la différence d'une disposition réglementaire, elle ne lie pas inconditionnellement l'autorité, qui doit, dans l'examen de chaque cas particulier, se demander s'il y a lieu d'appliquer la directive. Celle-ci implique donc, par sa nature même, la possibilité d'y déroger, étant entendu qu'une dérogation n'est admissible que moyennant des motifs adéquats."; v. aussi C.E. n°24.467, 20 juin 1984, *Beyehrt*; C.E., n°63.053, 14 novembre 1996, *Tasse*; C.E. n°68.924, 16 octobre 1997, *s.a. Sobimport*; M. PAQUES, "La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure", *Amén.*, 1994, p.9 et s.

¹⁷ Article 23 alinéas 2 et 3 de l'O.O.P.U.; C.E., n°73.500, 6 mai 1998, Association des comités de quartier uclois: "Que l'alinéa 3 de cet article interdit au Gouvernement d'accorder des aides autrement que dans le respect des dispositions du plan, même indicatives; que ce faisant, il attribue aux dispositions qualifiées d'indicatives une force obligatoire à l'égard des décisions d'octroi d'aides; que ces dispositions reçoivent ainsi, nonobstant leur dénomination, un caractère réglementaire, quand bien même celui-ci est de portée restreinte; qu'il s'ensuit que ces dispositions "indicatives" constituent des règlements qui sont susceptibles de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat dans la mesure où leur contenu est normatif."

¹⁸ M.B. du 30 décembre 2000.

Le PRAS a pour objet d'aménager le territoire régional de façon la plus cohérente possible compte tenu de la multiplicité des objectifs et priorités de développement définis par le PRD et de leur caractère parfois concurrent sur un territoire aussi exigu et urbanisé que la Région de Bruxelles-Capitale¹⁹. Il est appelé à tantôt privilégier telle orientation du PRD, tantôt telle autre compte tenu de la situation existante de fait et de droit, voire à s'écarter de certaines d'entre elles lorsque les circonstances le justifient.²⁰ Dans ce dernier cas toutefois, le PRAS ne peut le faire qu'à condition d'en indiquer expressément les motifs.

L'exposé des motifs qui accompagne l'arrêté adoptant le PRAS justifie précisément les grandes options du plan au regard notamment des orientations des dispositions indicatives du PRD arrêté le 3 mars 1995.²¹

7. Le PRD arrêté le 3 mars 1995 a cessé ses effets depuis l'entrée en vigueur du projet de PRD arrêté le 20 septembre 2001.²² Le projet de PRD a les mêmes effets que le PRD définitif.²³

Le nouveau projet de PRD ne prévoit pas de mise en révision du PRAS.²⁴ Le PRAS peut, dès lors, être considéré comme étant l'expression en matière d'affectation du sol des orientations du PRD.

Dans les matières liées à l'aménagement du territoire, le projet de PRD constitue toutefois une directive indicative qui oriente la mise en œuvre du PRAS. En particulier, les autorités compétentes en matière d'élaboration des plans particuliers d'affectation du sol et en matière de délivrance de permis seront attentives aux orientations du projet de PRD. Elles demeurent cependant libre de s'écarter de ces orientations moyennant motivation préalable.²⁵

(b) Le principe de l'abrogation implicite des PPAS existants non conformes au PRAS.

8. L'aménagement du territoire est désormais régi au niveau régional par le PRAS et au niveau communal par les différents plans particuliers d'affectation du sol (PPAS).

¹⁹ Doc. Cons. Brux., 15 septembre 2000, A. 131/1 - 99/2000, p.11 et A. 131/2, 2000/2001, p.24.

²⁰ Doc. Cons. Brux., 15 septembre 2000, A. 131/2, 2000/2001, p.24.

²¹ Voyez notamment M.B. du 14 juin 2001, pp. 19.786 et suivantes

²² M.B. du 16 octobre 2001; en vertu de l'article 203§3 de l'O.O.P.U., "*Le plan régional de développement arrête le 3 mars 1995 cesse de produire ses effets au jour de l'entrée en vigueur d'un nouveau projet de plan régional de développement et au plus tard au 31 décembre 2001.*"

²³ Article 23 alinéas 1 et 3 de l'O.O.P.U.

²⁴ L'article 17 de l'O.O.P.U. habilite le PRD à indiquer les modifications à apporter au PRAS. En cas de mise en révision du PRAS en vue de réaliser des actes et travaux d'utilité publique, l'article 152 alinéa 4 de l'O.O.P.U. permet d'accorder des permis en s'écarter des dispositions mise en révision.

²⁵ Article 23 alinéa 1^{er} de l'O.O.P.U. stipule expressément que les PPAS ne peuvent s'écarter du PRD qu'à condition d'en indiquer expressément les motifs. Aucune disposition similaire n'existe en matière de délivrance des permis. Toutefois, le PRD a valeur de directive administrative, de sorte que l'administration a l'obligation de motiver les raisons pour lesquelles elle estime inopportun de l'appliquer (v. en ce sens B. LOUVEAUX, "*Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois Régions*", DE BOECK, coll. Droit Actuel, 1999, p.56, n°40).

L'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme excluait autrefois le principe de l'abrogation implicite des plans inférieurs non conformes aux plans supérieurs postérieurs²⁶: les dispositions non conformes des plans inférieurs restaient en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient explicitement abrogées.

Ce mécanisme de l'abrogation explicite permettait une très grande sécurité juridique, dans la mesure où les citoyens pouvaient connaître avec certitude les dispositions applicables à leur bien, en se référant aux plans inférieurs non explicitement abrogés.

Toutefois, le Conseil d'Etat, section d'administration, à l'occasion d'un arrêt de principe²⁷ a mis ce système à néant, en rappelant qu'il n'appartenait pas au Conseil régional de remettre en cause le principe de la hiérarchie des plans qui trouve son expression dans l'article 159 de la Constitution²⁸. Les plans inférieurs qui sont des arrêtés de pouvoirs locaux ne peuvent pas, par l'effet de leur non conformité, empêcher l'application des plans supérieurs qui sont des arrêtés de Gouvernement. Il en résulte que le mécanisme de l'abrogation explicite ne peut pas exclure le principe de l'abrogation implicite des plans inférieurs non conformes aux plans supérieurs adoptés postérieurement.

9. Le législateur bruxellois s'est plié à cette jurisprudence: l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme vise désormais tant l'abrogation *explicite*, selon les procédures d'abrogation prévues par l'ordonnance²⁹, que l'abrogation *implicite* des plans inférieurs non conformes aux plans supérieurs adoptés postérieurement.³⁰

10. Compte tenu de la pratique administrative constante qui excluait le principe de l'abrogation implicite, l'introduction du principe de l'abrogation implicite pose trois problèmes majeurs:

- le sort des PPAS implicitement abrogés par le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979 ou le volet réglementaire du plan régional de développement du 3 mars 1995 (i);
- l'identification des cas de non conformité des PPAS existants au PRAS (ii);
- les conséquences des abrogations implicites sur l'instruction des demandes de permis (iii).

²⁶ La pratique administrative constante excluait le principe de l'abrogation implicite, ce que l'ordonnance du 28 mars 1998 a entendu confirmer expressément en modifiant l'article 5 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme: " *Par dérogation à la hiérarchie des plans, les dispositions non conformes des plans inférieurs à un ou des plans supérieurs postérieurs restent en vigueur jusqu'au moment où elles sont explicitement abrogées, modifiées ou suspendues en vertu de la présente ordonnance.* "

²⁷ C.E., n°75.710 du 10 septembre 1998, *Val d'Or*.

²⁸ " *Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.* "

²⁹ Les procédures d'abrogation des PPAS sont prévues aux articles 65bis à 65 septièmes de l'O.O.P.U.

³⁰ Article 5 de l'O.O.P.U. tel que modifié par l'ordonnance du 14 décembre 2000 (M.B. 30 déc. 2000); Doc. C.R.B., sess. Ord. 2000-2001, A-131/2, p.35.

1. La "résurrection" des PPAS implicitement abrogés par le plan de secteur de 1979 et par le PRD de 1995

11. A côté des PPAS qui ont été révisés suite à l'adoption du plan de secteur de 1979 ou expressément abrogés lors de l'adoption du PRD de 1995, une multitude d'autres PPAS ont été abrogés implicitement en raison de leur défaut de conformité au plan de secteur de 1979 et au volet réglementaire du PRD de 1995, sans qu'une identification de l'ensemble des abrogations implicites intervenues n'ait été entreprise de façon systématique, compte tenu du système de hiérarchie des plans alors mis en place.

Dès lors, avant de faire application d'une disposition d'un PPAS, il faudrait, dans la rigueur des principes, examiner la conformité de cette disposition avec chacun des plans supérieurs adoptés postérieurement. Ainsi, la conformité des dispositions d'un PPAS adopté avant 1979 devrait être examinée au regard du plan de secteur de 1979, du volet réglementaire du PRD de 1995 et du PRAS.³¹

12. Afin d'épargner aux administrations ce travail pratiquement impossible à réaliser et générateur d'insécurité juridique, le législateur bruxellois a décidé de faire l'impasse sur les abrogations implicites générées par le plan de secteur de 1979 et le volet réglementaire du PRD de 1995.

L'article 205, §4 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme prévoit désormais que: "*les dispositions des plans particuliers d'affectation du sol implicitement abrogées en raison de leur défaut de conformité au plan de secteur de l'agglomération bruxelloise ou aux dispositions réglementaires du premier plan régional de développement adoptés après leur entrée en vigueur recouvrent leurs effets initiaux dans la mesure de leur conformité au premier plan régional d'affectation du sol, à moins qu'elles aient été entre-temps modifiées ou explicitement abrogées.*"

En pratique, cela signifie qu'il n'y a plus lieu d'avoir égard aux abrogations implicites générées par le plan de secteur de 1979 et le volet réglementaire du PRD de 1995. Seule la conformité au PRAS des PPAS existants avant son entrée en vigueur doit être examinée.³²

³¹ On notera que les projets de PRAS n'ont pas d'effet abrogatoire sur les PPAS existants en vertu du système du "double gel" prévu à l'article 31 de l'O.O.P.U.

³² La conformité de cette disposition législative avec l'article 159 de la Constitution ne saurait faire de doute dans la mesure où:

- le volet réglementaire du PRD du 3 mars 1995 a été abrogé le 16 juillet 1998 (article 203§3 de l'O.O.P.U.);
- le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979 a été abrogé à l'entrée en vigueur du PRAS (article 204 de l'O.O.P.U.);
- les PPAS ne recouvrent leurs effets que dans la mesure de leur conformité au PRAS (article 205§4 de l'O.O.P.U.).

Cette disposition n'a donc pas pour effet de maintenir en vigueur un PPAS non conforme à un plan supérieur en vigueur.

2. L'identification des cas de non conformité des PPAS au PRAS

13. Le principe de l'abrogation implicite est toutefois générateur d'insécurité juridique dans la mesure où l'identification des cas de non conformité est particulièrement malaisée.

Afin d'identifier avec plus de facilité les cas de non conformité, le gouvernement a adopté une circulaire explicative du régime de l'abrogation implicite.³³

14. La première difficulté rencontrée avant de procéder à l'examen de compatibilité de deux niveaux de plans réside dans l'utilisation de concepts qui ne sont pas aisément comparables.

Il en va ainsi du recours à des concepts métriques distincts, tels le recours à un rapport plancher/sol au lieu du système de limitation des superficies de m² par immeuble prévu au PRAS.

Il en va également de même du recours à des concepts d'affectation qui ont évolué dans le temps. Ainsi, lorsqu'un PPAS adopté en 1980 se réfère à la notion de logement du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, il n'a pas le même sens que le terme logement au sens du PRAS. En effet, le vocable "*logement*" incluait à l'époque non seulement la notion de "*logement*" au sens du PRAS mais également la notion "*d'établissement hôtelier*" au sens du PRAS.

Toute la difficulté consiste alors à "*traduire*" les concepts du PPAS en recourant aux concepts du PRAS afin de pouvoir comparer des prescriptions utilisant des concepts comparables.³⁴

15. Cette première étape réalisée, deux hypothèses peuvent se rencontrer:

- le plan inférieur autorise ce que le plan supérieur interdit;
- le plan inférieur interdit ce que le plan supérieur autorise.

16. Lorsque le plan inférieur autorise ce que le plan supérieur interdit, l'abrogation implicite ne fait guère de doute.³⁵

Il en va ainsi lorsque le plan inférieur prévoit une affectation qui n'est pas autorisée par le plan supérieur postérieur.³⁶ Il en va de même lorsque le plan inférieur autorise une affectation au-delà des limites prévues par le plan supérieur nouveau.³⁷

³³ Circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.328.

³⁴ Circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.332.

³⁵ Circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.331.

³⁶ C.E. n°75.710, 10 septembre 1998, *Val d'Or*. Le Conseil d'Etat y considère comme implicitement abrogée la partie du plan particulier d'affectation qui prévoit une zone d'habitation alors qu'elle a postérieurement été reprise dans un espace vert nouveau dans le volet réglementaire du plan régional de développement.

³⁷ F. Haumont, *L'urbanisme, Région wallonne*, Larcier, 1996, p.389; Circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.333.

17. Par contre, lorsque le plan inférieur est plus strict que le plan supérieur nouveau, l'identification des cas d'abrogation implicite est plus délicate.

Dans la mesure où le plan inférieur a, par nature, pour objet de préciser et compléter les plans supérieurs, il est normal qu'il prévoie des prescriptions plus strictes que le plan supérieur.

Ainsi, une zone de protection d'arbres d'un plan partiel d'aménagement n'est pas incompatible avec la zone d'habitat du plan de secteur dès lors qu'elle n'empêche pas la réalisation de la fonction principale de la zone d'habitat du plan de secteur.³⁸ Il en va de même de zones d'espaces verts, de parcs, de plaines de jeux et de chemins pour piétons dans une zone d'habitat du plan de secteur.³⁹ De telles affectations secondaires précisent et valorisent l'affectation principale de la zone d'habitat du plan supérieur.⁴⁰

18. Toutefois, le plan inférieur ne peut, par les restrictions qu'il impose, tenir en échec le plan supérieur.⁴¹ Cela signifie, en d'autres termes, qu'il ne peut, dans les précisions qu'il apporte au plan supérieur, porter atteinte à une donnée essentielle de celui-ci.

Est dès lors implicitement abrogé, le plan inférieur qui empêche la réalisation de l'affectation principale de la zone du plan supérieur.⁴² Toutefois, lorsque le plan inférieur empêche uniquement la réalisation d'une ou plusieurs affectations accessoires autorisées par le plan supérieur, il ne porte pas atteinte à une donnée essentielle du plan supérieur et n'est donc pas implicitement abrogé.⁴³

³⁸ C.E. n° 82.091, 13 août 1999, *Delmarmol*

³⁹ C.E. n° 31.870, 26 janvier 1989, *BVBA Tennisclub de Gistel*

⁴⁰ M. PAQUES, "L'articulation des plans d'aménagement et des schémas en Région wallonne", in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, 1998, p. 189. A cet égard, on peut s'étonner que le Conseil d'Etat ait annulé pour non conformité une zone *non aedificandi* d'un plan communal sur une partie de la zone d'habitat du plan de secteur (C.E. n°23.832, 20 décembre 1983, *Steenon*) ou encore qu'il ait estimé qu'une zone agricole d'un plan communal était nécessairement incompatible avec la zone d'habitat à caractère rural du plan de secteur (C.E. n°44.831, 5 novembre 1993, *François*, critiqué à juste titre par F. Haumont, *L'urbanisme, Région wallonne*, Larcier, 1996, p.389).

⁴¹ Note E. LIEKENDAEL, sous Cass. 9 mai 1985, Région flamande c/ Levita, Rev. Not. 1985, p.458-459 "Dans la théorie du cumul des interdictions, il est admis que des travaux, interdits par le plan d'aménagement communal mais permis par un plan de secteur ultérieur, ne peuvent pas être autorisés. Autrement dit, dans la mesure de l'interdiction édictée par le plan communal, le plan de secteur est tenu en échec. C'est la négation même de la hiérarchie des plans puisque, dans la même mesure, cette hiérarchie demeure sans effet." *contra* D. LAGASSE in "Le point sur le droit des biens", C.U.P., novembre 2000, p.260: "(En cas de doute sur l'identification de la norme la plus stricte), il n'y a pas d'autre solution que de cumuler les interdictions contenues dans les deux plans; pratiquement cela équivaut à une solution de blocage et cela reviendra malheureusement souvent à "geler" la parcelle de terrain jusqu'à ce que le plan inférieur soit mis en concordance avec le plan supérieur postérieur ou jusqu'à ce qu'un nouveau plan communal déroge au plan supérieur soit adopté et approuvé en connaissance de cause."

⁴² C.E. n° 25.465, 13 juin 1985, *Wemmel* où il fut jugé que la zone d'habitat du P.P.A. empêchait la réalisation de la zone d'équipement du plan de secteur; Circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.334.

⁴³ Circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.331; par identité de motifs, voir en ce sens à propos d'un problème de dérogation: C.E. n°78.914, 23 février

19. Est également implicitement abrogé, le plan inférieur qui fait obstacle à l'application d'une des prescriptions générales du plan supérieur, considérée comme essentielle. La circulaire n°15 explicative du régime de l'abrogation implicite énumère certaines des prescriptions générales qui constituent des données essentielles du PRAS et à l'application desquels les PPAS existants ne peuvent faire obstacle.⁴⁴

20. L'identification des cas de non conformité du plan inférieur avec le plan supérieur n'est pas toujours aisée. En cas de doute, on retiendra l'enseignement selon lequel *"le caractère inconciliable du texte ancien avec le texte nouveau doit être évident; il n'appartient pas au juge, sauf à se substituer à l'auteur de la norme nouvelle, de décider d'une abrogation implicite lorsque la question prête à controverse."*⁴⁵

3. Les conséquences de l'abrogation implicite sur l'instruction des demandes de permis

1999, sa Union et orientation de presse et culture: "Si l'affectation de la parcelle en zone d'habitation par le PPAS (qui exclut tout atelier, dépôt commercial, bureau et hôtel) est certes plus contraignante que celle du plan de secteur (qui autorise en zone d'habitation de telles affectations à titre accessoire), il ne s'agit pas d'une dérogation apportée par le premier au second, au sens des articles 50 et 204 de l'ordonnance du 29 août 1991, mais bien d'une application de l'article 49 de la même ordonnance qui prévoit que le PPAS précise en le complétant le plan de secteur et indique l'affectation détaillée des diverses zones ainsi que les prescriptions qui s'y rapportent."

⁴⁴ Circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite (M.B. 28 juin 2001, p. 22.331): *"Parmi les prescriptions générales qui constituent des données essentielles du PRAS, on sera particulièrement attentif aux prescriptions générales suivantes:*

- La prescription générale 0.7. qui autorise, à certaines conditions, l'implantation des équipements d'intérêt collectif ou de service public dans toutes les zones du plan;

- La prescription générale 0.8 qui autorise, à certaines conditions et en vue de protéger le patrimoine, la réaffectation des immeubles inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés dans leur totalité ou partiellement dans leurs éléments principaux;

- La prescription générale 0.9. qui autorise, à certaines conditions, la transformation, la rénovation, la reconstruction ou le changement d'utilisation ou de destination des immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspond pas aux prescriptions du plan;

- La prescription générale 0.10 qui autorise, à certaines conditions, la transformation, la rénovation et la réaffectation des bâtiments construits avant 1979 et inexploités depuis plus de 5 ans avant l'entrée en vigueur du plan;

- La prescription générale 0.11 qui autorise la poursuite, le prolongement, la renouvellement et la modification des permis d'environnement nécessaires à une affectation qui ne correspond pas aux prescriptions du plan.

Les plans particuliers ne peuvent jamais empêcher l'autorité délivrante, lorsqu'elle le juge urbanistiquement opportun, de faire application de ces prescriptions générales. Les plans particuliers antérieurs au PRAS qui ne permettraient pas d'appliquer l'une de ces prescriptions générales sont implicitement abrogés en ce qu'ils empêchent l'application de ces prescriptions générales." On notera que l'énumération susmentionnée n'est pas exhaustive.

⁴⁵ D. LAGASSE in "Le point sur le droit des biens", C.U.P., novembre 2000, p.258 et réf. citées: C. LAMBOTTE, *Technique législative et codification*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p.116; J-M FAVRESSE, "Les effets d'un nouveau plan d'aménagement sur les plans inférieurs existants", *J.T.*, 1986, p.543.

21. L'abrogation implicite des plans inférieurs peut entraîner des conséquences au niveau de la procédure d'instruction des demandes de permis. En effet, les demandes de permis ne sont pas instruites de façon identique selon qu'il existe ou non un PPAS.

Ainsi, lorsqu'il existe un PPAS, les demandes de permis ne sont pas soumises à l'avis conforme du fonctionnaire délégué⁴⁶, ni à étude ou rapport d'incidence lorsque le PPAS a été précédé d'une telle étude ou d'un tel rapport et que la demande de permis est conforme au PPAS,⁴⁷ ni aux mesures particulières de publicité à moins que le PPAS n'impose expressément d'y recourir.⁴⁸

22. Lorsque le PPAS est implicitement abrogé "*en ce qu'il interdit ce que les prescriptions du plan supérieur nouveau autorise*", l'abrogation implicite laisse apparaître au niveau du PPAS un vide juridique qui impose d'examiner la demande de permis comme s'il n'existait pas de PPAS.

Ainsi, lorsque l'application d'un PPAS est écartée au profit d'une prescription générale essentielle du PRAS, la demande de permis qui entend faire application de ladite prescription générale doit être instruite comme s'il n'existait pas de PPAS, dans la mesure où ledit PPAS est implicitement abrogé en ce qu'il empêche l'application de ladite prescription générale.⁴⁹

23. Lorsque le PPAS est implicitement abrogé "*en ce qu'il autorise ce que les prescriptions du PRAS interdisent*", la question demeure plus délicate et semble devoir être examinée au cas par cas. Il convient de vérifier si l'abrogation implicite laisse apparaître au niveau du PPAS un vide juridique qui impose d'examiner la demande de permis comme s'il n'existait pas de PPAS.

Ainsi, lorsque les seuils d'un PPAS sont implicitement abrogés par les seuils plus strictes du PRAS, il n'y a, à notre estime, pas de vide juridique. Le PPAS continuera à être appliqué dans les seuils plus strictes du plan supérieur. Par contre, si le PRAS affecte une partie de territoire en zone *non aedificandi* alors que le PPAS l'affectait en zone *aedificandi*, l'abrogation implicite du PPAS pour la partie du territoire concerné laisse apparaître un vide juridique qui impose d'examiner la demande comme s'il n'existait pas de PPAS.⁵⁰

24. En l'absence d'une jurisprudence bien fixée en la matière, la plus grande prudence reste de mise. L'insécurité juridique générée par le principe de l'abrogation implicite devrait inciter les communes, et en cas d'inertie la Région, à recourir aux nouvelles

⁴⁶ Article 118 de l'O.O.P.U.

⁴⁷ Articles 111 B §2 alinéa 2 et 111 P §2 alinéa 2 de l'O.O.P.U.

⁴⁸ Article 67 bis de l'O.O.P.U.

⁴⁹ v. en ce sens, en ce qui concerne l'exonération des mesures particulières de publicité prévue à l'article 67 bis de l'O.O.P.U., la circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. du 28 juin 2001, p. 22.331.

⁵⁰ v. en ce sens, en ce qui concerne l'obligation de recourir à l'avis du fonctionnaire délégué en cas d'abrogation implicite, les travaux préparatoires de l'ordonnance du 14 décembre 2000 (Doc. Cons. Rég. Brux., 15 septembre 2000, A. 131/1 - 99/2000, p. 6).

procédures simplifiées de modification et d'abrogation des PPAS non conformes au PRAS prévues par le législateur régional.⁵¹

2. L'articulation des prescriptions générales avec les prescriptions particulières du plan (prescription générale 0.1)

25. La prescription générale 0.1 du PRAS organise l'articulation des prescriptions générales avec les prescriptions particulières du plan.

Les prescriptions générales du plan s'appliquent dans l'ensemble des zones du plan. Elles constituent pour la plupart des données essentielles de celui-ci. Il en résulte une subordination des prescriptions particulières du plan aux prescriptions générales du plan.

Selon la nature des prescriptions générales, cette subordination s'exprime de deux façons distinctes.

(a) Les cas de cumul des prescriptions générales et particulières

26. Dans la première catégorie de prescriptions générales, on retrouve les prescriptions générales qui imposent des restrictions ou interdictions de portée générale ou qui imposent le recours aux mesures particulières de publicité (MPP).

Sont ainsi visées, les prescriptions générales 0.2, alinéa 2 (maintien de 10% d'espaces verts pour tout projet portant sur une superficie au sol de minimum 5.000 m²), 0.3 (les actes et travaux dans les zones d'espaces verts sont soumis à MPP), 0.4 (interdiction de suppression ou de réduction de surfaces de plans d'eau de plus de 100 m²), 0.5 (les projets de construction ou de lotissement dans les propriétés plantées de plus de 3.000 m² sont soumis à MPP), 0.6 (les atteintes aux intérieurs d'îlots sont soumis à MPP) et 0.14 (système de la CaSBA).

Ces restrictions, interdictions et conditions procédurales s'appliquent cumulativement avec les prescriptions particulières du plan. En d'autres termes, elles s'appliqueront

⁵¹ Le Conseil communal, et en cas d'inertie, le Gouvernement, peut modifier les PPAS non conformes au PRAS selon la procédure allégée de modification existante prévue aux actuels articles 53bis et 53 ter de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme (article 59 de l'O.O.P.U.). Le Conseil communal peut également décider non seulement d'abroger un PPAS dans son ensemble, comme le prévoyait déjà l'ordonnance, mais également une partie de son périmètre (article 65 bis de l'O.O.P.U.). Le Conseil communal, et en cas d'inertie le Gouvernement, peut en outre abroger les PPAS ou une partie de leur périmètre selon une procédure simplifiée lorsque le plan communal de développement a planifié des telles abrogations (65 septies de l'O.O.P.U.). Le conseil communal, et en cas d'inertie le Gouvernement, peut enfin "*constater*" les abrogations implicites intervenues. Ce faisant, les communes ne font qu'explicitier ce qui est implicite, de sorte qu'elles ne modifient en rien l'ordonnancement juridique (article 65 sexies de l'O.O.P.U.).

cumulativement aux restrictions, interdictions et conditions procédurales prévues par les prescriptions particulières du plan.

27. Dans la mesure où les plans particuliers ne peuvent autoriser ce que le PRAS interdit -sauf le cas des plans particuliers d'affectation du sol dérogatoires-, il va de soi que ces restrictions et interdictions s'appliquent cumulativement aux restrictions et interdictions des plans particuliers d'affectation du sol.

Il en va de même des conditions procédurales, sans préjudice cependant de l'article 65bis de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme qui dispose que "*le plan particulier d'affectation du sol approuvé après le 1er janvier 1981, dispense les demandes de permis d'urbanisme et de lotir et de certificats d'urbanisme des mesures particulières de publicité requises par les plans supérieurs*".⁵²

(b) Les cas où les prescriptions générales l'emportent sur les prescriptions particulières

28. Dans la seconde catégorie, on retrouve les prescriptions générales qui entendent permettre des possibilités supplémentaires à celles prévues par les prescriptions particulières en vue de la réalisation d'un objectif urbanistique considéré comme essentiel. Ces prescriptions générales s'appliquent dès lors quelles que soient les limites prévues par les prescriptions particulières du plan.

Sont ainsi visées, les prescriptions générales 0.2 alinéa 1er (possibilité de réaliser des espaces verts sans restriction dans toutes les zones du plan), 0.7 (possibilité de réaliser des équipements d'intérêt collectif ou de service public dans toutes les zones du plan), 0.8 (réaffectation du patrimoine immobilier en vue de sa sauvegarde), 0.10 (transformation, rénovation et réaffectation des immeubles inexploités), 0.9 et 0.11 (clauses de sauvegarde).

29. On notera que les prescriptions générales énumérées ci-dessus s'appliquent également nonobstant les prescriptions des PPAS. En effet, ces prescriptions constituent des données essentielles du plan, auxquelles les PPAS ne peuvent faire obstacle.

Aussi, les PPAS antérieurs au PRAS qui empêcheraient l'application de l'une de ces prescriptions générales doivent être considérés comme implicitement abrogés.⁵³ Les PPAS postérieurs à l'entrée en vigueur du PRAS ne peuvent, quant à eux, porter atteinte à une donnée essentielle du PRAS, de sorte qu'ils ne sauraient exclure l'application desdites prescriptions générales.⁵⁴

⁵² V. supra n° 21 et suivants à propos des conséquences de l'abrogation implicite sur l'instruction des demandes de permis.

⁵³ v. supra n° 19 à propos de l'abrogation implicite des PPAS par les prescriptions générales considérées comme des données essentielles du plan.

⁵⁴ En vertu de l'article 50 de l'O.O.P.U., les PPAS ne peuvent déroger aux données essentielles du PRAS.

(c) Un cas hybride

30. La prescription générale 0.12 postule le principe de l'interdiction de la suppression de logement dans les zones d'habitat et de mixité et dans les zones administratives, sauf dans les cas limitativement énumérés. Les exceptions au principe d'interdiction de la suppression constituent des cas hybrides.⁵⁵

En principe, ces exceptions ne portent pas préjudice aux limites prévues par les prescriptions particulières du plan. Ainsi, la suppression d'une partie de logement en vue de permettre l'extension d'une activité productive n'est autorisée que dans les limites prévues par les prescriptions particulières de chaque zone.

Toutefois, la suppression de logement peut être autorisée nonobstant les limites prévues par les prescriptions particulières du plan, lorsque cette suppression se fait en vue de réaliser l'un des objectifs urbanistiques essentiels prévu par d'autres prescriptions générales⁵⁶ ou en vue d'instaurer une certaine mixité au sein des immeubles à appartement.⁵⁷

3. L'implantation des équipements d'intérêt collectif ou de service public dans toutes les zones du plan (prescription générale 0.7)

31. A l'instar du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, la prescription générale 0.7 permet la réalisation d'équipements d'intérêt collectif ou de service public dans toutes les zones du plan.⁵⁸

32. La prescription générale 0.7 présente l'intérêt de s'appliquer nonobstant les limitations prévues par les prescriptions particulières de chaque zone du plan.⁵⁹

⁵⁵ v. *infra* n° 82 et suivant à propos des conséquences pratiques du caractère hybride de la prescription générale 0.12

⁵⁶ La suppression de logement peut être autorisée, en vertu de la prescription générale 0.1, nonobstant les prescriptions particulières du plan (mais également nonobstant les prescriptions des plans particuliers d'affectation du sol) lorsque cette suppression se fait:

1° en vue de la réalisation d'espaces verts publics (0.12, 5° qui se réfère à l'objectif urbanistique poursuivi par la prescription générale 0.3);

2° en vue de l'installation ou l'extension d'équipements d'intérêts collectifs ou de service public (0.12, 4° qui se réfère à l'objectif urbanistique poursuivi par la prescription générale 0.7);

3° en vue de la réaffectation du patrimoine immobilier (0.12, 6° qui se réfère à l'objectif urbanistique poursuivi par la prescription générale 0.8).

⁵⁷ Cette exception à l'interdiction de suppression de logement (0.12, 3°) se comprend aisément: les seuils prévus par les prescriptions particulières du plan sont à ce point contraignants qu'ils ne permettraient pas de rencontrer l'objectif de mixité poursuivi. Il ne s'agit cependant pas, à notre sens, d'un objectif essentiel du plan.

⁵⁸ Article 20 de l'arrêté du 28 décembre 1972 relatif à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, modifié par arrêté royal du 8 novembre 1979; cet article fut repris dans l'arrêté du 28 novembre 1979 adoptant le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise en sa prescription A.0§3.

⁵⁹ Prescription générale 0.1; v. *supra* n° 28.

Lorsque ces équipements ne relèvent pas des activités autorisées par les prescriptions particulières ou en cas de dépassement de la superficie de plancher autorisée par les prescriptions particulières de la zone, ces équipements sont soumis aux mesures particulières de publicité.

33. On soulignera que la prescription générale 0.7 constitue une donnée essentielle du plan de sorte que les plans particuliers d'affectation du sol ne pourraient faire obstacle à son application.⁶⁰ Aussi, les PPAS antérieurs qui ne permettraient pas d'en faire application doivent être considérés comme implicitement abrogés⁶¹, tandis que les PPAS postérieurs à l'adoption du plan ne sauraient en exclure l'application.⁶²

(a) Champ d'application: la notion d'équipement d'intérêt collectif ou de service public

34. La notion d'équipement d'intérêt collectif a été précisée afin de la faire correspondre à la pratique administrative qui existait sous l'empire du plan de secteur de 1979 et du PRD de 1995, tout en évitant certaines dérives, telle la reconnaissance à l'époque de certains grands complexes commerciaux comme équipement d'intérêt collectif.

35. Comme sous l'empire du plan de secteur de 1979 et du plan régional de développement de 1995, constitue un équipement d'intérêt collectif la "*construction ou installation qui est affectée à l'accomplissement d'une mission d'intérêt général ou public notamment (...) les équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de culte reconnus et de morale laïque*".

Afin d'éviter les dérives interprétatives de cette définition, l'exposé des motifs vient utilement rappeler les principes dégagés par la jurisprudence: "*pour apprécier le caractère public ou privé de ces installations (et les distinguer ainsi des activités commerciales), les autorités compétentes devront apprécier non seulement les besoins d'un quartier et/ou d'une commune et/ou de la Région, mais également l'objectif poursuivi par leurs exploitants (...). La promotion de l'intérêt général doit être prépondérante, le but de lucre étant secondaire*".⁶³

⁶⁰ Circulaire explicative du régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.330.

⁶¹ v. *supra* n° 19 à propos de l'abrogation implicite des PPAS par les prescriptions générales considérées comme des données essentielles du plan; v. pour une application de ce principe sur base du plan de secteur, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 avril 2000, Barbier c/ Ville de Bruxelles qui dispose: "*Considérant que l'article 20 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 contenant les prescriptions relatives à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur (qui) prévoit que les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis en dehors des zones qui leur sont spécialement réservées dans une mesure compatible avec la destinations générale de la zone considérée et son caractère architecturale; qu'il y a lieu de considérer que le PPAS (qui est antérieur et réserve la zone à de la résidence unifamiliale) a été implicitement abrogé en ce qu'il ne permet pas à cette prescription générale de s'appliquer*".

⁶² En vertu de l'article 50 de l'O.O.P.U., les PPAS ne peuvent déroger aux données essentielles du PRAS.

⁶³ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 20.267.

36. Par ailleurs, les ambassades et autres représentations officielles voient leur fonction d'équipement d'intérêt collectif et de service public confirmée, compte tenu du rôle international de Bruxelles: "*Sont (...) considérés comme de l'équipement d'intérêt collectif ou de service public, les missions diplomatiques, les postes consulaires de carrière des Etats reconnus par la Belgique ainsi que les représentations des entités fédérées ou assimilées de ces Etats.*" D'après l'exposé des motifs, il semble que celles de ces entités qui sont officiellement représentées auprès des institutions internationales peuvent être considérées comme des équipements d'intérêts collectif, à l'exclusion toutefois de celles d'entre elles qui assument en réalité des missions de représentation commerciale.⁶⁴

37. Constituent également des équipements d'intérêt collectif ou de service public, les Assemblées parlementaires. Il en va de même des services des pouvoirs locaux compte tenu du rôle de service de proximité rendus par les communes.⁶⁵

38. Ne constituent pas des équipements d'intérêt collectif ou de service public, les locaux de gestion ou d'administration des services publics autres que ceux énumérés ci-dessus.⁶⁶ Ainsi, les locaux de gestion et d'administration des pouvoirs locaux, des assemblées parlementaires, des missions diplomatiques et postes consulaires constituent des équipements d'intérêt collectif, tandis que les locaux de gestion des administrations des entités fédérales et fédérées doivent être qualifiés de bureaux.

(b) Les conditions auxquelles les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans toutes les zones

39. Les équipements d'intérêt collectif ou de service public peuvent être admis dans toutes les zones pour autant qu'ils soient compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant.

Ainsi, un équipement d'intérêt collectif, tel une crèche ou une salle de spectacle, peut parfaitement couvrir une partie d'une zone d'habitat, pour autant qu'il n'empêche pas la réalisation de la destination principale de la zone d'habitat, à savoir le logement, et qu'il s'intègre aux caractéristiques du cadre urbain environnant.

Toutefois, dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones forestières, les zones de parcs et les zones agricoles, ces équipements ne peuvent être que le complément usuel et l'accessoire de leurs affectations. Ainsi, une salle de spectacle en zone de parc devrait être refusée tandis qu'un kiosque à musique pourrait y être autorisé.

⁶⁴ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 20.266.

⁶⁵ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 20.266.

⁶⁶ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 20.265.

4. La reconversion des immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde (prescription générale 0.8)

40. La reconversion du patrimoine immobilier classé est toujours possible dans le respect des prescriptions des plans d'affectation du sol en vigueur, pour autant qu'une telle reconversion ne porte pas atteinte à ce qui constitue l'intérêt du classement.⁶⁷ Il en est en pratique de même de la reconversion du patrimoine immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde.⁶⁸

Les difficultés surgissent lorsqu'il s'avère impossible de conserver l'affectation originelle de l'immeuble faisant l'objet d'une mesure de protection et que les plans d'affectation n'offrent pas de possibilités de reconversion.

41. Pour cette raison, la prescription générale 0.8 stipule que dans cette hypothèse, un immeuble inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé dans sa totalité ou partiellement dans ses éléments principaux peut être affecté au logement, aux activités productives, aux commerces, aux bureaux ou aux établissements hôteliers.⁶⁹

Le PRAS autorise ces reconversions moyennant le respect de certaines conditions décrites ci-dessous qui, lorsqu'elles sont respectées, permettent de ne pas tenir compte des contraintes et limites mentionnées dans les prescriptions particulières du plan.⁷⁰

42. Dans la mesure où la prescription 0.8 poursuit un objectif majeur de protection du patrimoine immobilier, elle constitue une donnée essentielle du plan à laquelle les PPAS ne peuvent faire obstacle. Aussi, les PPAS antérieurs au PRAS qui ne permettraient pas ces reconversions doivent être considérés comme implicitement abrogés⁷¹, tandis que les PPAS postérieurs à l'adoption du PRAS ne sauraient empêcher l'application de ladite prescription générale.⁷²

⁶⁷ Article 27 de l'O.C.P.I.

⁶⁸ A la différence des biens classés, on notera cependant que l'article 12 §1^{er}, 2° de l'O.C.P.I. permet, moyennant autorisation préalable, de modifier l'usage d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde de manière telle qu'il perde son intérêt patrimonial.

⁶⁹ La prescription générale 0.7 des prescriptions urbanistiques littérales du PRD du 3 mars 1995 prévoyait une mesure identique mais limitée à la seule réaffectation en bureaux.

⁷⁰ Prescription générale 0.1.

⁷¹ v. *supra* n° 19 à propos de l'abrogation implicite des PPAS par les prescriptions générales considérées comme des données essentielles du plan; v. pour une application de ce mécanisme sur base de la prescription générale 0.7 des prescriptions urbanistiques littérales du PRD du 3 mars 1995 (qui autorisait la réaffectation des immeubles classés en bureaux en cas d'impossibilité de conserver leur affectation originelle sans dénaturer leur conception architecturale), le permis d'urbanisme délivré par le collège des Bourgmestre et échevins de la commune d'Auderghem le 20 juillet 2000 et qui a pour objet la réaffectation en bureaux d'un immeuble sis avenue Schaller 54 alors que le PPAS antérieur prévoyait l'affectation de l'immeuble classé en équipement scolaire.

⁷² En vertu de l'article 50 de l'O.O.P.U., les PPAS ne peuvent déroger aux données essentielles du PRAS.

43. La reconversion de ces immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde nécessitent le recours aux mesures particulières de publicité et l'avis préalable de la Commission royale des Monuments et des Sites.⁷³

(a) Champs d'application: les immeubles qui peuvent bénéficier de l'application de la prescription

44. Le texte ne vise que les immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde en vertu de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier.

Les immeubles en cours de classement ou d'inscription, auxquels s'appliquent les effets du classement ou de l'inscription,⁷⁴ ne peuvent pas bénéficier de la prescription en cause. D'une part, le lancement de la procédure de classement ou d'inscription n'aboutit pas nécessairement au classement ou à l'inscription. D'autre part, cela évite le lancement de procédures de classement ou d'inscription de complaisance dans le seul but de bénéficier des opportunités offertes par la prescription commentée.

45. Le texte n'exige pas que l'immeuble soit cassé ou inscrit sur la liste de sauvegarde dans son entièreté. Il suffit que l'immeuble soit classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde "*dans ses éléments principaux*" pour que l'entièreté de celui-ci puisse bénéficier de la prescription considérée.

46. Lorsque l'immeuble classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde est un immeuble de logement, on notera que l'interdiction générale de suppression du logement mentionnée à la prescription générale 0.12 ne s'applique pas. Dès lors, les immeubles de logements classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde bénéficient également de la possibilité de reconversion.

(b) L'impossibilité de conserver l'affectation originelle de l'immeuble doit être établie

47. Les reconversions ne peuvent se faire que si l'impossibilité de conserver l'affectation originelle de l'immeuble sans modifier sa conception architecturale a été démontrée. A cet égard, il y a lieu d'être attentif à ce qui constitue l'intérêt du classement ou de l'inscription sur la liste de sauvegarde. En ce qui concerne les

⁷³ Cet avis n'est en principe pas un avis conforme lorsqu'il se rapporte à un permis d'urbanisme. Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sera cependant prochainement saisi d'un projet d'ordonnance modifiant l'article 141 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme. Il stipule que: "*Le fonctionnaire délégué ne peut délivrer le permis que sur avis conforme de la Commission royale des monuments et des sites de la Région de Bruxelles-Capitale. L'avis de la Commission n'est conforme qu'en ce qui concerne les interventions portant sur les biens ou parties de biens faisant l'objet d'une mesure de protection.*" Toutefois, l'entrée en vigueur de cet article est subordonné à l'adoption préalable d'arrêtés d'exécution. En outre, le collège d'urbanisme et le Gouvernement, saisis sur recours, ne seront pas tenus par l'avis conforme de la Commission royale des monuments et des sites.

⁷⁴ Articles 15 et 28 de l'O.C.P.I.

immeubles classés, il est utile de rappeler qu'il est interdit "*d'utiliser un tel bien ou d'en modifier l'usage de manière telle qu'il perde son intérêt (patrimonial)*".⁷⁵

(c) Les réaffectations autorisées

48. Les immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde peuvent être affectés "*au logement, aux activités productives, aux commerces, aux bureaux ou aux établissements hôteliers.*" La reconversion en équipement d'intérêt collectif et de service public n'est pas expressément mentionnée. Elle est toutefois possible dans les conditions et limites mentionnées à la prescription générale 0.7., sans qu'il soit besoin, dans ce cas, de démontrer l'impossibilité de conserver l'affectation originelle de l'immeuble.⁷⁶

49. Les limitations des superficies de bureaux qui découlent de la carte des soldes de bureaux admissibles ne sont pas applicables aux reconversions en bureaux et en activité de production de biens immatériels d'immeubles classés ou inscrit sur la liste de sauvegarde.⁷⁷ Ces reconversions entrent cependant en ligne de compte pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans la maille.⁷⁸

5. Les clauses de sauvegarde (prescriptions générales 0.9 et 0.11)

50. Le PRAS impose des restrictions nouvelles, en terme d'affectation, aux différentes parcelles du territoire régional. Il en résulte qu'une multitude d'activités économiques existantes légalement implantées avant l'entrée en vigueur du plan se retrouvent aujourd'hui en porte-à-faux avec les prescriptions nouvelles du PRAS.

Le PRAS n'a pas d'effet rétroactif de sorte que son entrée en vigueur n'a pas pour effet de remettre en cause la validité des permis délivrés avant son entrée en vigueur. Dès lors, les activités économiques établies légalement avant l'entrée en vigueur du plan peuvent, en principe, se maintenir même lorsqu'elles ne sont pas conformes au nouveau plan.

Cependant, dans la rigueur des principes, les demandes de permis d'urbanisme de transformation, de rénovation lourde, de reconstruction des immeubles abritant ces activités doivent être refusées lorsque ces demandes ne sont pas conformes au plan

⁷⁵ Article 27 de l'O.C.P.I.

⁷⁶ Cette solution découle de la lecture combinée des prescriptions générales 0.1, 07 et 0.12, 4°.

⁷⁷ Prescription générale 0.8 alinéa 2

⁷⁸ Ainsi, une demande de reconversion d'un immeuble classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde en 1.000m² de bureaux peut être autorisée même si le solde de bureaux et d'activités productives dans la maille n'est que de 600m². Cependant, le solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels dans la maille doit être mis à jour et passera à -400 m²; v. *infra* n°108

nouveau. Il en va de même des demandes de prolongement, de renouvellement ou de modification des permis d'environnement.

Dès lors, le PRAS risquait de compromettre, à terme, le développement des activités économiques existantes qui ne lui sont pas conformes. Cette situation, dans une zone aussi urbanisée que la Région de Bruxelles-Capitale, aurait pu entraîner des conséquences économiques et sociales graves.

51. Afin de ne pas pénaliser les investisseurs qui ont développé des activités économiques qui se sont légalement implantées avant l'entrée en vigueur du plan, les prescriptions générales 0.9 et 0.11 du PRAS contiennent deux "*clauses de sauvegarde*", à l'instar des défunts plan de secteur de l'agglomération bruxelloise de 1979⁷⁹ et plan régional de développement de 1995.⁸⁰

Ces clauses permettent aux activités économiques existantes qui ne sont pas conformes au PRAS non seulement de se maintenir, mais également de continuer à se développer moyennant le respect de certaines conditions décrites ci-dessous qui, lorsqu'elles sont respectées, permettent de ne pas tenir compte des contraintes et limites mentionnées dans les prescriptions particulières du plan.⁸¹

52. Les "*clauses de sauvegarde*" constituent des données essentielles du plan⁸², auxquelles les PPAS ne peuvent faire obstacle. Aussi, les PPAS antérieurs qui ne permettraient pas d'en faire application doivent être considérés comme implicitement abrogés⁸³, tandis que les PPAS postérieurs à l'adoption du plan ne sauraient en exclure l'application.⁸⁴

53. Les clauses de sauvegarde peuvent s'appliquer cumulativement: la première concerne les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme (a), la seconde les installations soumises à permis d'environnement (b).

(a) Actes et travaux de transformation, de rénovation lourde, de reconstruction et de changement d'utilisation (0.9)

⁷⁹ Articles 21 et 22 de l'arrêté du 28 décembre 1972 relatif à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, modifié par arrêté royal du 8 novembre 1979 et repris dans l'arrêté du 28 novembre 1979 adoptant le plan de secteur de l'agglomération bruxelloise en sa prescription A.0§3.

⁸⁰ Prescription générale 0.6 des prescriptions urbanistiques littérales de la carte réglementaire de l'affectation du sol du plan régionale de développement du 3 mars 1995 et arrêté du Gouvernement du 18 décembre 1997 modificatif du plan régional de développement du 3 mars 1995 modifiant l'article 21 de l'arrêté du 28 décembre 1972 relatif à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur.

⁸¹ Prescription générale 0.1

⁸² Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p.19.794: "*Cet objectif de stabilité dans la localisation des activités existantes constitue l'une des données essentielles du plan*".

⁸³ v. *supra* n°19 à propos de l'abrogation implicite des PPAS par les prescriptions générales considérées comme des données essentielles du plan.

⁸⁴ En vertu de l'article 50 de l'O.O.P.U., les PPAS ne peuvent déroger aux données essentielles du PRAS.

54. La prescription générale 0.9 stipule que les immeubles existants dont la destination indiquée dans les permis de bâtir ou d'urbanisme qui les concernent ou, à défaut d'un tel permis, dont l'utilisation licite ne correspondent pas aux prescriptions du plan peuvent faire l'objet de travaux de transformation, de rénovation lourde ou de reconstruction.

Ces immeubles peuvent également faire l'objet de permis pour changement d'utilisation ou de la destination autorisée dans le permis précédent s'ils n'impliquent pas de changement de l'affectation de la zone du plan.

1 Champ d'application: les immeubles qui peuvent bénéficier de la clause de sauvegarde

55. Sont concernés par la clause de sauvegarde, les immeubles dont la destination précisée dans un permis de bâtir ou d'urbanisme n'est pas conforme aux prescriptions du plan mais également les immeubles pour lesquels il n'existe pas de permis de bâtir ou d'urbanisme précisant leur destination et dont l'utilisation licite n'est pas conforme aux prescriptions du plan.⁸⁵

56. La "*non conformité*" aux prescriptions du plan doit s'apprécier tant par rapport aux affectations autorisées que par rapport aux limites de superficie définies par les prescriptions particulières de chaque zone. Par contre, la non conformité ne s'apprécie pas par rapport aux soldes de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles indiqués dans la carte des soldes de bureaux admissibles.⁸⁶

57. La notion "*d'utilisation licite*" à laquelle se réfère la clause de sauvegarde prête à controverse en Région de Bruxelles-Capitale en raison des doutes qui planent sur la légalité de l'article 2, 2°, g, du Titre I du Règlement général sur la bâtisse de l'agglomération bruxelloise du 21 mars 1975⁸⁷. Cet article soumettait, depuis son

⁸⁵ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p.19803

⁸⁶ "*A la différence des prescriptions d'un plan particulier d'affectation du sol, la prescription générale 0.14 ne détermine pas les activités auxquelles une zone peut être affectée. Elle introduit au niveau de chaque maille du PRAS un mécanisme de gestion des permis au regard de la pression tertiaire induite par les bureaux et les activités productives de biens immatériels dans les zones d'habitat et dans les zones de mixité. Cette gestion se fait au regard du solde de bureaux et d'activité productive de biens immatériels admissibles dans la maille. Ce solde est forcément appelé à fluctuer dans le temps. Il s'ensuit qu'il ne peut y avoir de conflit entre les effets de la prescription générale 0.14 et les prescriptions d'un plan particulier. Certes, lorsque le plan particulier autorise du bureau ou des activités productives de biens immatériels dans une maille négative, les affectations prévues par le plan particulier ne pourront être mise en œuvre aussi longtemps que le solde ne sera pas redevenu positif. Il n'y a cependant pas là matière à application du principe de l'abrogation implicite, s'agissant de normes de nature distincte.*" (circulaire n°15 explicative sur le régime de l'abrogation implicite, M.B. 28 juin 2001, p. 22.331).

⁸⁷ La régularité de l'article 2, 2°, g a été souvent contestée avec succès devant le Conseil d'Etat ou les tribunaux de l'ordre judiciaire au motif que l'article 44, §2, de la loi du 29 mars 1962 n'autoriserait pas le règlement sur la bâtisse à soumettre à permis d'autres actes que ceux qu'il a pour objet de réglementer en vertu des articles 59 et 60 de la même loi qui ne traitent aucunement des changements d'affectation (Trib. Civ.Brux., 21 juin 1994, R.G. 1178/92, inédit; T. corr. Brux., 49e Ch., 17 novembre 1995, R.J.I., n°6476; T. corr. Brux., 55e Ch., 22 février 1997, inédit; Conseil d'Etat, 1er décembre 1977, 6 décembre 1978, 17 janvier 1979,...). D'autres jugements ont, au contraire, appliqué,

entrée en vigueur le 10 juin 1975, les changements d'affectation à permis d'urbanisme.⁸⁸

De la légalité de l'article considéré dépend la légalité des changements d'affectation opérés sans permis entre le 10 juin 1975 et le 1^{er} juillet 1992, date à laquelle l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme a imposé un tel permis par voie législative.⁸⁹

Le législateur bruxellois sera prochainement saisi d'un projet d'ordonnance qui devrait mettre fin à cette insécurité juridique.⁹⁰ Désormais, lorsque l'utilisation du bien n'est pas mentionnée dans le permis d'urbanisme, celui qui souhaite se prévaloir d'une "*utilisation licite*" de son bien devra établir à l'aide de documents probants que cette utilisation a été établie en conformité avec les plans particuliers d'affectation du sol et permis de lotir existants⁹¹ et qu'elle n'a pas été modifiée depuis le 1er juillet 1992. Il ne sera donc plus requis d'établir que l'affectation n'a pas été modifiée depuis le 10 juin 1975.

2. Les travaux de transformation, de rénovation lourde ou de reconstruction

voir confirmé la légalité de l'article 2, 2°, g (Trib. Civ. Brux., 1er octobre 1985, Rev. Comm. 1985, p.200, Trib. Corr. Brux., 3e Ch, 27 novembre 1996, JLMB, 1997, p.1506; Cour d'Appel Brux., 10 juin 1999, inédit). Il en résulte, d'une part, que les communes n'appliquent pas toutes de façon uniforme l'article 2, 2°, g et, d'autre part, que celles qui en font application sont souvent confrontées à des recours visant à empêcher l'application dudit article.

⁸⁸ Cet article est entré en vigueur le 10 juin 1975. Il disposait: "*Actes et travaux pour lesquels le permis est imposé* :

- *l'appropriation d'un ou plusieurs locaux ou encore d'un immeuble bâti en vue de donner une nouvelle affectation à ceux-ci* ;
- *la modification de la répartition intérieure des locaux d'une construction en vue de les affecter à un usage autre que celui de l'habitation* ”.

Cet article a été complété par l'article 84, §1er, 5°, de l'ordonnance du 29 août 1991 qui impose un permis en cas de modification "*de tout ou partie d'un bien en vue d'en changer l'affectation, même si cette modification ne nécessite pas de travaux*". L'article 2, 2°, g a enfin été abrogé au 1er janvier 2000 par l'arrêté du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 1999 arrêtant les Titres I à VII du R.R.U. Cet article conserve toutefois une utilité pratique car il constitue le fondement des renseignements urbanistiques qui sont sollicités par les notaires avant tout acte de vente pour confirmer la légalité de l'affectation de l'immeuble.

⁸⁹ L'article 84, §1er, 5°, de l'ordonnance du 29 août 1991 impose un permis en cas de modification "*de tout ou partie d'un bien en vue d'en changer l'affectation, même si cette modification ne nécessite pas de travaux*". L'article 84, §1er, 5° est entré en vigueur le 1er juillet 1992 et a été modifié par l'ordonnance du 23 novembre 1993 en vue de soumettre également les changements d'utilisation à permis d'urbanisme.

⁹⁰ Le projet d'ordonnance envisage d'exonérer de permis les changements d'affectation opérés avant le 1er juillet 1992 en violation de l'article 2, 2°, g du règlement litigieux.

⁹¹ Seuls les changements d'affectation effectués sans permis avant le 1^{er} juillet 1992 en conformité avec les plans particuliers d'affectation du sol et permis de lotir en vigueur pourront être considérés comme "*licites*". En effet, le fait d'effectuer un changement d'affectation en infraction avec un plan particulier d'affectation du sol ou un permis de lotir constitue une infraction urbanistique spécifique (en vertu de l'article 182, 3° de l'O.O.P.U.) distincte de celle d'opérer un changement d'affectation sans permis. Or, seul ce dernier aspect est couvert par la modification législative envisagée.

58. Les travaux de transformation, de rénovation lourde ou de reconstruction ne peuvent être autorisés que s'ils respectent les "*caractéristiques urbanistiques de l'îlot*"⁹² et après que la demande ait été soumise aux mesures particulières de publicité.

i. Les actes et travaux entraînant un accroissement de la superficie de planchers

59. Plusieurs conditions complémentaires sont énoncées pour les actes et travaux entraînant un accroissement de la superficie de planchers existante⁹³:

- l'accroissement doit être compatible avec l'affectation principale de la zone. En d'autres termes, il ne peut compromettre la réalisation de l'affectation principale de la zone;
- l'accroissement ne peut entraîner une augmentation supérieure à 20 % de la superficie de planchers existante par période de 20 ans;
- la faculté d'accroissement ne s'applique pas dans les zones vertes, dans les zones vertes de haute valeur biologique, dans les zones forestières, dans les zones de réserve foncière et dans les zones agricoles.

60. On notera que les limitations des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels qui découlent de la carte des soldes de bureaux admissibles ne sont pas applicables aux accroissements de superficie de bureaux et d'activités productives de biens immatériels autorisées par application de la clause de sauvegarde. Toutefois, ces extensions entrent en ligne de compte pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités productives admissibles dans la maille.⁹⁴

61. On notera par ailleurs que la clause de sauvegarde appréhende le problème des accroissements de superficie mais n'évoque formellement rien à propos de l'augmentation du nombre de chambres des établissements hôteliers qui ne seraient pas conformes aux prescriptions du plan.

Or, les prescriptions particulières du plan appréhendent la problématique des établissements hôteliers en fixant des limites exprimées en nombre de chambres par établissement hôtelier, et non en superficie de planchers.

⁹² Par "*caractéristiques urbanistiques de l'îlot*", on entend l'implantation, la dimension, l'architecture et les matériaux de construction, le dégagement et l'aménagement des immeubles ou des terrains non bâtis qui le constituent et spécialement des immeubles proches de celui qui fait l'objet de l'application de la clause ainsi que celles de l'occupation de l'intérieur de l'îlot.

⁹³ Le texte vise aussi bien les accroissements de superficie de planchers par travaux d'agrandissement que par changement d'affectation (hypothèse de l'extension d'une activité implantée dans un immeuble existant au détriment d'autres fonctions qui y étaient établies).

⁹⁴ Ainsi, une demande d'extension de 1.000m² de bureaux peut être autorisée même si le solde de bureaux et d'activités productives dans la maille n'est que de 600m². Cependant, le solde de bureaux et d'activités productives dans la maille doit être mis à jour: il passe à -400 m²; v. *infra* n° 109.

Il pourrait être soutenu que les travaux d'agrandissement des établissements hôteliers non conformes aux prescriptions du plan qui entraînent une augmentation du nombre de chambre ne peuvent entraîner un accroissement de plus de 20% de la superficie de planchers existantes par période de 20 ans.⁹⁵ Il appartiendrait alors à l'autorité délivrante d'apprécier l'opportunité d'autoriser le nombre de chambres réalisées dans le cadre de l'accroissement de superficie projeté.

ii. Les travaux de démolition-reconstruction

62. Les travaux de démolition-reconstruction sont autorisés dans toutes les zones du plan.

Cependant, ils ne peuvent être autorisés dans les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, dans les zones forestières, dans les zones de réserve foncière, dans les zones de parcs et dans les zones agricoles qu'en cas de démolition suite à un cas de force majeure.

Pour constituer un cas de force majeure, il convient que l'événement qui est à l'origine de la démolition soit un événement extérieur, totalement imprévisible et irrésistible. Ne constitue assurément pas un cas de force majeure, la démolition par l'autorité d'un immeuble menaçant ruine, dans la mesure où une telle démolition n'est pas imprévisible, ni irrésistible et est imputable à un manque d'entretien.

63. On notera qu'à l'instar des travaux entraînant un accroissement de superficie, les limitations des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels qui découlent de la carte des soldes de bureaux admissibles ne sont pas applicables aux démolitions-reconstructions de superficies de bureaux et d'activités productives de biens immatériels.

3. Les changements d'utilisation

64. L'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme impose un permis d'urbanisme dans les cas suivants:

- la modification de l'utilisation existante de fait d'un immeuble, même si cette modification ne nécessite pas de travaux;⁹⁶
- le changement de la destination indiquée dans le permis et, en l'absence d'une telle indication, le changement de l'affectation indiquée dans les plans d'affectation.⁹⁷

⁹⁵ La clause de sauvegarde ne dit rien à propos des travaux d'agrandissement d'établissements hôteliers qui n'entraînent pas de modification du nombre de chambres (ex. création d'une bagagerie ou agrandissement d'une cafétéria). On peut se demander cependant s'il y a lieu à application de la clause de sauvegarde dans cette hypothèse dans la mesure où il ne s'agit pas de réaliser des actes et travaux non conformes aux prescriptions du plan. En effet, les prescriptions particulières du plan ne limitent pas la superficie des établissements hôteliers mais uniquement leur nombre de chambre.

⁹⁶ On notera que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sera prochainement saisi d'un projet d'ordonnance qui a pour objet de ne soumettre les changements d'utilisation à permis que pour autant que ces changements d'utilisation figurent sur une liste arrêtée par le Gouvernement.

Or, les immeubles sont parfois conçus en fonction d'une finalité économique et industrielle particulière. Lorsque l'activité qu'ils abritent déménage ou tombe en faillite, ces immeubles risquent rapidement de devenir des chancres.

65. Afin de prévenir le développement de tels chancres, le plan autorise l'implantation d'une activité de même affectation mais pouvant impliquer un changement de l'utilisation existante de fait ou de la destination indiquée dans le permis. Dès lors, pour autant que l'affectation de l'immeuble reste identique, l'immeuble peut faire l'objet d'un changement de l'utilisation existante de fait ou de la destination indiquée dans le permis précédent.

66. La clause de sauvegarde n'autorise donc pas de changement d'affectation.⁹⁸ La notion de "*changement d'affectation*" doit être appréciée au regard des affectations de la zone du plan.⁹⁹

Ainsi, lorsqu'une zone autorise sans autre distinction des "*activités productives*", terme qui recouvre indistinctement les activités artisanales, industrielles, productives de services matériels et de bien immatériels, l'immeuble qui abritait précédemment une activité industrielle non conforme aux prescriptions du plan peut se transformer en vue d'accueillir une autre activité industrielle mais également une activité artisanale ou une activité productive de services matériels et de bien immatériels, dans la mesure où ces autres activités font partie de la même affectation.

Par contre, lorsque la zone du plan concernée établit une distinction de traitement au sein des activités productives, entre activités industrielles et activités productives de biens immatériels, le fait de transformer un immeuble industriel en immeuble abritant des activités productives de biens immatériels constitue un changement d'affectation qui ne saurait, dès lors, être autorisé sur base de la clause de sauvegarde.

(b) Prolongement, renouvellement et modification des permis d'environnement (0.11)

67. L'Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement soumet à permis d'environnement l'exploitation de divers types d'installations qui selon la classe à laquelle elles appartiennent sont repris sur une liste arrêtée par ordonnance (classe IA) ou par arrêté du Gouvernement (Classes IB et II).

⁹⁷ Article 84§1^{er}, 5° de l'O.O.P.U.

⁹⁸ "*Considérant que des réclamants suggèrent de permettre des changements d'utilisation limités des immeubles existants non conformes aux prescriptions du plan; Qu'il ne convient pas, s'agissant d'une clause de sauvegarde, de permettre un changement d'affectation des activités déjà présentes; Que, par contre, les bâtiments existants peuvent avoir été conçus en fonction d'une finalité économique ou industrielle particulière; Qu'il convient de permettre le maintien de cette finalité en autorisant l'implantation d'une activité de même affectation mais qui peut impliquer un changement d'utilisation requérant un permis d'urbanisme;*" (Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 19.805).

⁹⁹ Tel est le sens, au regard de l'exposé des motifs repris dans la note précédente, des termes mal choisis de "*changement de l'affectation de la zone du plan*".

Les permis d'environnement sont délivrés en principe pour une durée de 15 ans¹⁰⁰. Au terme de ces 15 ans, le permis peut être prolongé pour une nouvelle période de 15 ans.¹⁰¹ S'il n'a pas été prolongé dans les délais, le permis peut être renouvelé moyennant l'introduction d'une nouvelle demande. Le permis d'environnement peut être modifié, d'initiative par l'autorité délivrante ou à la demande du titulaire du permis.¹⁰²

Cependant, les permis d'environnement ne peuvent, en principe, être prolongés, renouvelés ou modifiés que dans le respect des dispositions des plans d'affectation. Dès lors, les permis d'environnement délivrés avant l'entrée en vigueur du PRAS et qui ne lui sont pas conformes ne pourraient être prolongés ou renouvelés à l'expiration de leur délai de validité ou modifiés sans respecter les dispositions du nouveau plan.

68. Afin d'éviter d'entraîner la fermeture en cascade de toutes les installations non conformes au PRAS, la prescription générale 0.11 du plan précise que: *"L'exploitation des installations soumises à permis d'environnement et nécessaire à une affectation qui ne correspond pas aux prescriptions du plan, peut être poursuivie conformément à l'autorisation reçue. L'autorisation peut être prolongée, renouvelée ou modifiée dans le respect de la réglementation applicable aux permis d'environnement."*

Il en résulte que l'exploitant d'une installation dont l'affectation ne correspond pas aux prescriptions du plan peut non seulement poursuivre son exploitation jusqu'au terme de son permis, mais également en obtenir la prolongation ou le renouvellement et même, s'il le souhaite, la modification de son permis.

69. La modification de permis est essentielle lorsque l'exploitant souhaite en outre effectuer à son immeuble des travaux de transformation, de rénovation lourde, de reconstruction ou de changement d'utilisation en faisant application de la clause de sauvegarde décrite précédemment. La notion de *"modification de permis"* ne vise cependant que la modification des conditions techniques d'exploitation imposées dans le permis d'environnement¹⁰³, mais pas les cas dans lesquels un nouveau permis d'environnement est nécessaire.

Or, un nouveau permis peut être exigé par l'autorité compétente pour *"toute transformation ou extension d'une installation résultant de la modification d'un des éléments contenus dans la demande de permis"*¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Cette durée peut être réduite par décision motivée. Dans le cas d'installations temporaires, la durée maximale du permis est de trois ans s'il s'agit d'une installation nécessaire à un chantier de construction et de trois mois dans les autres cas (article 61 de l'O.P.E.).

¹⁰¹ Il en est ainsi, sauf s'il s'agit d'une installation temporaire (article 62§1^{er} de l'O.P.E.).

¹⁰² Article 64 de l'O.P.E.

¹⁰³ Article 64 de l'O.P.E.; Doc. Cons. Rég. Brux., Sess. Ord. 1996-1997, 22 avril 1997, A-138/2 - 96/97, p.135.

¹⁰⁴ Article 7, §2 nouveau de l'O.P.E.

Dans ce cas, il n'y a pas matière à application de la clause de sauvegarde dans la mesure où il ne s'agit pas de la modification, ni du renouvellement d'un permis existant.

70. Est concernée par la clause de sauvegarde, "*l'exploitation des installations nécessaires à une affectation qui ne correspond pas aux prescriptions du plan*", à savoir les installations nécessaires à une affectation qui n'est pas conformes aux prescriptions du plan.¹⁰⁵

71. On notera que le libellé de la clause de sauvegarde vise curieusement tout aussi bien les installations qui sont en elles-mêmes non conformes aux prescriptions du plan, que celles qui ne sont pas en elles-mêmes non conformes aux prescriptions du plan mais qui sont l'accessoire nécessaire d'une affectation qui ne correspond pas aux prescriptions du plan

Dans la première catégorie d'installation, on retrouve des installations qui peuvent être traduites en affectation, tels les cliniques (équipement d'intérêt collectif), les abattoirs (commerce), les laboratoires (activité de haute technologie).

Dans la seconde catégorie, on retrouve des installations qui ne peuvent être traduites en affectation, tels les extracteurs d'air, les garages couverts, les dépôts, les chaudières. Ces dernières installations peuvent être nécessaires indistinctement à un commerce, un bureau, une activité productive ou un équipement d'intérêt collectif.¹⁰⁶

6. La reconversion des immeubles inexploités (prescription générale 0.10)

¹⁰⁵ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p.19.807; En ce qui concerne la notion de "*non conformité aux prescriptions du plan*", il est renvoyé à ce qui a été dit ci-dessus au n° 56 à propos de la prescription générale 0.9.

¹⁰⁶ On peut s'interroger sur l'utilité de prévoir que la clause de sauvegarde s'applique à cette deuxième catégorie d'installations: il semble, en effet, que ces dernières, en raison de leur nature même, ne peuvent pas être considérées comme n'étant pas conformes au PRAS. Il n'y a donc, semble-t-il, pas de motif qui permette de justifier sur base du PRAS un refus de prolongation, de renouvellement ou de modification de permis pour de telles installations.

La pratique administrative ne semble cependant pas être aussi catégorique. Dans deux hypothèses au moins, la demande de permis d'environnement relative à une installation qui ne peut être traduite en terme d'affectation est généralement examinée par l'autorité délivrante en matière environnementale en ayant égard à l'affectation dont cette installation est l'accessoire:

1° en cas de projet mixte au sens des articles 3 de l'O.P.E. et 108 §2 de l'O.O.P.U., dans la mesure où les autorités délivrantes en matière d'urbanisme et d'environnement procèdent en commun à l'examen des demandes de permis d'urbanisme et d'environnement ;

2° en cas de demande de permis d'environnement relatif à une installation qui est l'accessoire à une affectation qui est illégalement implantée, dans la mesure où l'autorité administrative ne peut concourir à la poursuite d'une situation infractionnelle.

72. La prescription générale 0.10 a pour objet d'assurer la reconversion de bâtiments à usage économique inoccupés pendant une certaine période. Elle permet d'apporter une solution adéquate aux chancres urbains.¹⁰⁷

Le PRAS autorise ces reconversions moyennant le respect d'un certain nombre de conditions décrites ci-dessous qui, lorsqu'elles sont respectées, permettent de ne pas tenir compte des contraintes et limites mentionnées dans les prescriptions particulières du plan.¹⁰⁸

73. Compte tenu de l'objectif qu'elle poursuit, la prescription générale 0.10 constitue une donnée essentielle du plan auxquels les PPAS ne peuvent faire obstacle. Aussi, les PPAS antérieurs au PRAS qui ne permettraient pas ces reconversions doivent être considérés comme implicitement abrogés.¹⁰⁹ Les PPAS postérieurs à l'adoption du P.R.A.S ne peuvent, quant à eux, porter atteinte à une donnée essentielle du PRAS, de sorte qu'ils ne sauraient exclure l'application de ladite prescription générale.¹¹⁰

74. On relèvera que le projet de PRD du 20 septembre 2001 déclare vouloir encourager "*la transformation, la rénovation et la réaffectation des immeubles à vocation économiques inexploités ou sous-utilisés (...) en vue de favoriser dans les quartiers concernés la diversité économique et le développement de l'emploi*".¹¹¹

(a) Champ d'application: les immeubles qui peuvent bénéficier de l'application de la prescription

75. Les bâtiments doivent avoir été érigés avant 1979 et être inexploités depuis le 29 juin 1996 au moins, soit depuis plus de 5 ans avant l'entrée en vigueur du plan afin d'éviter une inexploitation de circonstance. Il appartient au demandeur de permis d'apporter la preuve de cette inexploitation.¹¹²

76. Par "*bâtiment inexploité*", on entend le "*bâtiment inutilisé ou dont l'utilisation ne correspond pas aux potentialités du bâti, telle l'utilisation, comme lieu de dépôt ou d'entreposage de biens, de tout ou partie d'un bâtiment qui n'a pas été conçu à cette fin.*"¹¹³ Le bâtiment inexploité se distingue de l'immeuble à l'abandon. Le bâtiment peut être occupé partiellement, voir en totalité, à condition qu'il ne soit pas adapté à cette occupation.

¹⁰⁷ Avis C.R.D. du 28 avril 2000, M.B. du 14 juin 2001, BRU 19.

¹⁰⁸ Prescription générale 0.1

¹⁰⁹ v. *supra* n° 19 à propos de l'abrogation implicite des PPAS par les prescriptions générales considérées comme des données essentielles du plan; Circulaire n°15 explicative sur le régime d'abrogation implicite, M.B. du 28 juin 2001, p.22.330.

¹¹⁰ En vertu de l'article 50 de l'O.O.P.U., les PPAS ne peuvent déroger aux données essentielles du PRAS.

¹¹¹ M.B. du 16 octobre 2001, p. 35.856, point 4.4 de la priorité 4 "*Poursuivre la politique de rénovation urbaine*"; v. également p. 35.859, point 2 de la priorité 5 "*Mettre en œuvre une politique efficace de l'aménagement du territoire (...)*".

¹¹² Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 19.806

¹¹³ Glossaire du cahier des prescriptions littérales: "*bâtiment inexploité*".

Peuvent dès lors bénéficier de cette prescription des immeubles industriels dont l'exploitation qui en justifiait l'existence a pris fin et qui, en l'absence de possibilités de réaffectations utiles offertes par les plans d'affectation précédents, ont été confinés en tout ou en partie à l'usage de dépôt en attendant un projet alternatif qui puisse leur redonner vie.

Les immeubles de logement sont exclus du bénéfice de la prescription considérée, afin de mieux protéger la fonction de logement.

77. On notera qu'à la différence de la clause de sauvegarde mentionnée à la prescription générale 0.9, il importe peu que la dernière utilisation licite du bâtiment inexploité soit ou non conforme aux dispositions du plan.

(b) Les travaux de transformation ou de rénovation

78. Les bâtiments inexploités définis ci-dessus peuvent faire l'objet de travaux de transformation ainsi que de rénovation, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre la rénovation lourde ou légère.¹¹⁴

Pour autant qu'ils n'impliquent pas de changement d'affectation, ces travaux de transformation ou de rénovation peuvent être autorisés quelles que soient les prescriptions particulières de la zone du plan dans laquelle ils sont réalisés¹¹⁵ et quels que soient les PPAS en vigueur.¹¹⁶

(c) Les réaffectations autorisées

79. Les immeubles inexploités définis ci-dessus peuvent également faire l'objet d'une réaffectation. Cette faculté constitue une différence essentielle avec la clause de sauvegarde prévue à la prescription générale 0.9., qui n'autorise que des changements d'utilisation ou de destination au sein d'une même affectation.

80. Ces réaffectations peuvent se faire quelles que soient les prescriptions particulières du plan¹¹⁷ ou les prescriptions des PPAS en vigueur¹¹⁸ pour autant que les conditions suivantes soient réunies:

1. la réaffectation se fait dans les limites des prescriptions applicables en zone de forte mixité;
2. la qualité résidentielle de l'îlot ne peut pas être compromise;
3. les actes et travaux doivent être soumis aux mesures particulières de publicité.

¹¹⁴ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p.19.805

¹¹⁵ v. *supra* n° 28

¹¹⁶ v. *supra* n° 19 et 29

¹¹⁷ v. *supra* n° 28

¹¹⁸ v. *supra* n° 19 et 29

81. Les limitations des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels qui découlent de la carte des soldes de bureaux admissibles ne sont pas applicables aux reconversions en bureaux ou en activités de production de biens immatériels.¹¹⁹ Toutefois, ces reconversions entrent en ligne de compte pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans la maille.¹²⁰

(d) Un cas particulier: la reconversion des immeubles existants en zone de chemin de fer

Les zones de chemin de fer sont principalement affectées aux installations de chemin de fer et aux activités industrielles et artisanales connexes.¹²¹ Il est évident que la clause de reconversion des immeubles inexploités trouve à s'appliquer en zone de chemin de fer.

Cependant, la prescription particulière 9.1 alinéa 3 prévoit qu'en zone de chemin de fer, la modification de la destination d'immeubles existants avant l'entrée en vigueur du plan¹²² peut être également autorisée dans les limites prévues par les prescriptions particulières applicables aux zones de forte mixité et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité.

Si cette prescription s'apparente sur certains aspects à la clause de reconversion des immeubles inexploités, elle s'en distingue par le fait qu'il n'est pas exigé que le bâtiment ait été construit avant 1979, ni qu'il soit inexploité depuis plus de cinq ans avant l'entrée en vigueur du plan. Il n'est pas exigé non plus que les qualités résidentielles de l'îlot ne soient pas compromises.

7. Interdiction de suppression des logements existants dans les zones ouvertes au logement, à l'exception de certains cas limitativement énumérés (prescription générale 0.12)

¹¹⁹ Prescription générale 0.10 alinéa 3 pour les bureaux et prescription générale 0.14, alinéa 4, 5° pour les activités de production de biens immatériels.

¹²⁰ Ainsi, une demande de reconversion d'un immeuble inexploité de 1.000m² en bureaux peut être autorisée même si le solde de bureaux et d'activités productives dans la maille n'est que de 600m². Cependant, le solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels dans la maille doit être mis à jour et passera à -400 m²; v. *infra* n°108.

¹²¹ Prescription particulière 9.1.

¹²² Le texte ne précise pas expressément qu'il s'agit d'immeubles existants à l'entrée en vigueur du plan. La cohérence du mécanisme mis en place plaide cependant pour une telle interprétation. A défaut, il suffirait de faire construire un immeuble pour y abriter des activités industrielles ou artisanales connexes à l'activité de chemin de fer et, une fois érigés, de demander sous un prétexte ou une autre un permis pour changement d'affectation pour y établir, dans les limites des prescriptions applicables à la zone de forte mixité, d'autres activités que celles habituellement autorisées en zone de chemin de fer.

82. Le logement est l'une des fonctions admises dans les zones d'habitat, les zones de mixité et les zones administratives.¹²³ La présence dans ces zones, d'autres fonctions que le logement est nécessaire à l'équilibre de la Région. Cependant, la protection du logement existant est assurée dans ces cinq zones contre un éventuel développement inconsidéré des fonctions économiques.¹²⁴

A cette fin, et à l'instar du défunt plan régional de développement¹²⁵, la prescription générale 0.12 énumère limitativement les cas dans lesquels la modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que la démolition d'un logement peut exceptionnellement être autorisée en zones d'habitat, en zones de mixité et dans les zones administratives.¹²⁶

(a) la compensation de logement

83. La suppression de logement peut être autorisées en zone d'habitat lorsqu'au moins la même superficie de logement est maintenue sur le site. Elle peut également être autorisée en zone de mixité ou en zone administrative lorsqu'au moins la même superficie de logement est maintenue dans la zone.

La notion de "*maintien sur le site*" est plus restrictive que la notion de "*maintien dans la zone*": en zone d'habitat, le lien de proximité entre l'endroit où le logement est supprimé et celui où du nouveau logement est construit est donc plus affirmé qu'en zone de mixité et en zone administrative.

Lorsque la demande de permis qui a pour objet la suppression de logement porte simultanément sur les logements à réaliser en compensation, l'application du mécanisme ne pose guère de difficultés.

Lorsque la demande de permis qui a pour objet la suppression de logement ne porte pas simultanément sur les logements à réaliser en compensation, la plus grande prudence s'impose: la difficulté provient, dans cette hypothèse, de ce que la compensation de logement constitue une condition de délivrance du permis dont l'autorité délivrante n'aura l'assurance qu'elle sera respectée qu'à l'occasion de la mise en œuvre du permis. Dans ce cas, à défaut pour le demandeur de démontrer que la

¹²³ Le logement constitue d'ailleurs l'affectation principale des zones d'habitation à prédominance résidentielle, des zones d'habitation et des zones mixtes et l'une des affectations principales prévues en zone de forte mixité. En zone administrative, il s'agit d'une affectation secondaire de la zone, principalement affectée aux bureaux.

¹²⁴ Dans les autres zones que les zones d'habitat, de mixité ou administratives, la suppression du logement peut être autorisée.

¹²⁵ Prescriptions 0.4 et 0.5 des prescriptions urbanistiques littérales de la carte réglementaire de l'affectation du sol du plan régional de développement du 3 mars 1995.

¹²⁶ Il convient de noter que les prescriptions particulières des différentes zones concernées participent également à la protection du logement. Les prescriptions particulières des zones d'habitat et de mixité conditionnent la présence des activités économiques par la détermination de surfaces maximales autorisées par immeuble, afin de garantir le maintien du logement. Par ailleurs, les prescriptions particulières imposent le respect de la continuité du logement tant en zone mixte que dans les deux zones d'habitat.

même superficie de logement sera maintenue sur le site ou dans la zone¹²⁷, la demande de permis ayant pour objet de supprimer le logement devra être refusée.

(b) les bureaux accessoires au logement

84. La suppression d'une partie de logement peut être autorisée en vue d'y établir l'activité d'une profession libérale ou d'une entreprise de service intellectuel accessoire au logement, dans le respect des limites de superficies de bureaux prévues par les prescriptions particulières du plan.

Cette activité doit être exercée de "*manière isolée*": cela n'exclut ni la présence de personnel d'exécution, ni l'exercice de l'activité en association ou en société.

Le caractère isolé de l'activité est garanti essentiellement par le fait que la superficie de plancher y consacrée est limitée à 45% de la superficie de plancher du logement existant et doit être l'accessoire de la résidence principale de la personne exerçant l'activité ou d'un des associés ou administrateurs de la personne morale exerçant cette activité.¹²⁸

(c) la mixité au sein des immeubles à appartements

85. Le gouvernement a souhaité permettre l'introduction d'une certaine mixité au sein des immeubles à appartements en y autoriser la suppression de logements pour y permettre le développement de professions libérales ou d'entreprises de services intellectuels.

Toutefois, la superficie de plancher affectée à ces activités est limitée pour l'ensemble de l'immeuble à appartements à 15% de la superficie de plancher et doit être localisée par priorité au rez-de-chaussée et au premier étage. La limite de 15 % et la localisation au rez-de-chaussée et au premier étage doivent permettre de préserver la fonction de logement de l'immeuble.

86. On notera que la réaffectation des immeubles à appartement peut se faire nonobstant les restrictions mentionnées dans les prescriptions particulières du plan.¹²⁹ En effet, "*les prescriptions particulières édictent des limites de superficie par immeuble incompatibles avec l'objectif visé par cette prescription qui est de*

¹²⁷ Cette démonstration pourrait consister, par exemple, à déposer simultanément une demande de permis ayant pour objet de la réalisation des logements en compensation et à fournir à l'autorité délivrante des garanties financières l'assurant de leur réalisation. On notera, à cet égard, que le projet d'ordonnance dont sera prochainement saisi le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale permettra à l'autorité délivrante d'imposer dans le permis lui-même un planning imposant l'ordre dans lequel les travaux, en ce compris les éventuelles charges d'urbanisme, doivent être exécutés et le délai dans lequel les conditions du permis doivent être réalisées. Le respect du planning pourra être assuré par la fourniture de garanties financières. Cette faculté nouvelle devrait être insérée dans un article 152 quinquies nouveau de l'O.O.P.U.

¹²⁸ v. en ce sens l'avis de la section législation du Conseil d'Etat, L. 31.014/4 du 12 avril 2001 (M.B. du 14 juin 2001, p. 19.773 et s.

¹²⁹ Prescription générale 0.1.

permettre le développement des professions libérales et des entreprises de services immatériels au sein des immeubles à appartements à concurrence de 15% maximum."¹³⁰

On notera également que ce type de réaffectation n'est pas limité par les soldes de superficies de bureaux indiqués dans la carte des soldes de bureaux admissibles. Cependant, la superficie de plancher de bureaux ainsi réalisée sera comptabilisée pour la mise à jour du solde encore admissibles dans la maille.¹³¹

87. Il convient de ne pas perdre de vue que certains règlements de copropriété d'immeuble à appartements limitent ou interdisent la possibilité d'affecter à usage professionnel tout ou partie de l'immeuble en copropriété. Dans ce cas, la mise en œuvre du permis qui aurait été délivré en méconnaissance du règlement de copropriété se heurtera à la nécessité de modifier préalablement ledit règlement, ce qui nécessite une majorité particulière au sein de la copropriété.¹³²

(d) l'installation des équipements d'intérêts collectifs

88. Un logement peut en tout ou en partie être supprimé pour permettre l'installation ou l'extension d'un équipement.

Cette exception se comprend compte tenu de l'objectif poursuivi par la prescription générale 0.7 qui entend permettre le développement des équipements d'intérêt collectif ou de service public dans toutes les zones du plan.

Pour cette raison également, cette exception s'applique nonobstant les restrictions mentionnées dans les prescriptions particulières du plan¹³³ ou dans les plans particuliers d'affectation du sol.¹³⁴

(e) la réalisation d'espaces verts publics

89. Un logement peut en tout ou en partie être supprimé pour permettre la réalisation d'un espace vert public.

90. Cette exception se comprend compte tenu de l'objectif poursuivi par la prescription générale 0.2 qui entend permettre le développement des espaces verts dans toutes les zones du plan.

¹³⁰ Exposé des motifs du plan, M.B. du 14 juin 2001, p. 19.798.

¹³¹ Prescription générale 0.14 alinéa 4, 4°; v. *infra* n° 106.

¹³² Article 577-7§1er, 2°, b) du Code civil: "(...) l'assemblée générale décide: (...) 2° à la majorité des 4/5 des voix (...) b) de la modification de la destination de l'immeuble ou d'une partie de celui-ci."

¹³³ Prescription générale 0.1; v. *supra* n° 30 concernant le caractère hybride de la prescription générale 0.12

¹³⁴ v. *supra* n° 19 et 29 à propos de l'articulation de la prescription générale 0.7 avec les plans particuliers d'affectation du sol.

Pour cette raison également, cette exception s'applique nonobstant les restrictions mentionnées dans les prescriptions particulières du plan¹³⁵ ou dans les plans particuliers d'affectation du sol.¹³⁶

91. Il est toutefois imposé qu'il s'agisse d'un espace vert "*public*". Cette exigence a pour objet d'éviter que des espaces verts de circonstance soient réalisés dans le seul but de permettre la démolition de logement, sans que la pérennisation de ces espaces verts soit consacrés comme tels.

En restreignant la norme à la réalisation des espaces verts publics, le plan offre des garanties suffisantes quant au maintien à terme de ces espaces verts. Il reviendra aux autorités compétentes, lorsque jugé nécessaire, de donner une protection réglementaire aux espaces verts ainsi réalisés.¹³⁷

(f) la reconversion d'immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde

92. Un immeuble de logement classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde dans sa totalité ou partiellement dans ses éléments principaux peut en tout ou en partie être réaffecté en vue de sa sauvegarde lorsque l'impossibilité de conserver l'affectation de logement sans modifier sa conception architecturale a été démontrée.

Cette exception se comprend compte tenu de l'objectif poursuivi par la prescription générale 0.8 qui vise à favoriser, en vue de leur sauvegarde, la reconversion des immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde.¹³⁸

93. Compte tenu de cet objectif essentiel, cette exception s'applique nonobstant les restrictions mentionnées dans les prescriptions particulières du plan¹³⁹ ou dans les plans particuliers d'affectation du sol.¹⁴⁰

¹³⁵ Prescription générale 0.1; v. *supra* n° 30 concernant le caractère hybride de la prescription générale 0.12

¹³⁶ v. *supra* n° 19 et 29 à propos de l'articulation des prescriptions générales avec les plans particuliers d'affectation du sol. On notera à cet égard que la circulaire explicative sur le régime de l'abrogation implicite (M.B. du 28 juin 2001) ne cite pas expressément la prescription générale 0.2 comme l'une des prescriptions générales constituant une donnée essentielle du plan. Il ne fait cependant pas de doute que cette prescription peut être qualifiée de la sorte, comme le laisse entendre l'exposé des motifs du plan: "*Considérant que la réalisation d'espaces verts est un élément important de la restauration de la qualité de l'environnement urbain et un des objectifs prioritaires de la politique urbanistique de la Région de Bruxelles-Capitale; (...) que la prescription la prescription 0.2 permet (...) la réalisation d'espaces verts dans toutes les zones du plan et (...) que les espaces verts sont admis sans restriction en ce sens qu'une zone entière de la carte du plan peut être aménagée en espaces verts*" (Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p.19.798).

¹³⁷ Exposé des motifs, M.B. du 14 juin 2001, pp.19.809 et 19.810.

¹³⁸ v. *supra* n° 40 et suivants concernant la prescription générale 0.8.

¹³⁹ Prescription générale 0.1; v. *supra* n°28 concernant le caractère hybride de la prescription générale 0.12.

¹⁴⁰ v. *supra* n° 19 et 29 à propos de l'articulation de la prescription générale 0.8 avec les plans particuliers d'affectation du sol.

94. On notera par ailleurs que les limitations des superficies de bureaux qui découlent de la carte des soldes de bureaux admissibles ne sont pas applicables aux reconversions en bureaux ou en activité de production de biens immatériels d'immeubles de logement classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde. Ces reconversions entrent cependant en ligne de compte pour la mise à jour du solde de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans la maille.¹⁴¹

(g) l'installation ou l'extension de commerces

95. Un logement peut en tout ou en partie également être supprimé pour permettre:

- 1- en liseré de noyau commercial, la réalisation la création ou l'extension d'un commerce existant;
- 2- hors liseré de noyau commercial, la création ou l'extension d'un commerce pour autant qu'il occupe un rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet.

Par "*rez-de-chaussée déjà conçu à cet effet*", le plan vise l'ensemble des rez-de-chaussée qui sont, au moment de la demande, techniquement apte à recevoir un commerce. En d'autres termes, la reconversion en commerce ne peut pas nécessiter d'importants travaux de transformation, comme le remplacement d'une fenêtre d'habitation par une vitrine commerciale, la réalisation d'une nouvelle entrée ou d'une entrée supplémentaire distincte pour les logements situés aux étages.

96. La création ou l'extension d'un commerce existant ne peut se faire que dans le respect des prescriptions particulières applicables au liseré de noyau commercial ou, hors liseré, à la zone d'affectation dans laquelle s'implante le commerce.

A cet égard, on sera attentif au fait que les prescriptions particulières imposent de veiller, en zone d'habitat et en zone mixte, au maintien de la continuité du logement, et ce même lorsque ces zones sont bordées d'un liseré de noyau commercial.¹⁴² La continuité du logement se caractérise par une "*situation où le maintien de la fonction de logement est garanti, par face d'îlot ou par liseré de noyau commercial lorsque ce liseré marque tout ou partie de la face d'îlot, par une présence significative de logements et est assuré compte tenu de la nature et de l'implantation des activités concurrentes qui y sont établies*".¹⁴³

(h) l'extension d'activités productives

97. Un logement peut, en tout ou en partie, également être supprimé pour permettre l'extension d'une activité productive existante.

Une telle extension ne peut se faire que dans le respect des prescriptions particulières de la zone dans laquelle elle s'inscrit. A cet égard, on sera attentif qu'ici aussi,

¹⁴¹ Prescription générale 0.8 alinéa 2; v. *infra* n°108.

¹⁴² Prescriptions particulières 1.5, 2.5, 3.5 et 22.

¹⁴³ Glossaire du cahier des prescriptions littérales: "*continuité du logement*".

l'extension considérée ne peut porter atteinte à la continuité du logement en zone d'habitat et en zone mixte.¹⁴⁴

8. Le système de la carte des soldes de bureaux admissibles en zones d'habitat et de mixité (prescription générale 0.14)

(a) Le principe

98. Le système de la carte des soldes de bureaux admissibles (CaSBA) instauré par la prescription générale 0.14 a pour objectif d'éviter une trop forte concentration de bureaux et d'activités productives de biens immatériels au sein des quartiers principalement affectés au logement, à savoir les zones d'habitat¹⁴⁵ et les zones de mixité¹⁴⁶.

En effet, les prescriptions particulières relatives à ces zones n'imposent que des limites de superficies de bureaux et d'activités productives de biens immatériels par immeuble, sans se soucier des nuisances que la concentration de ces activités est susceptible de générer au détriment du logement au niveau de tout un quartier (problèmes de mobilité, hausse du prix du foncier,...).¹⁴⁷

99. A cette fin, la CaSBA découpe le territoire régional en 132 mailles. Les mailles délimitent des quartiers homogènes et ont été définies au regard des limites communales, du tracé des voiries régionales ou du tracé des voiries interquartiers, mais aussi des lignes de fracture communale – ligne de chemin de fer, canal, présence d'importantes zones d'industries urbaines ou de zones administratives - .

100. Chaque maille précise le nombre de m² de bureaux et d'activités productives de biens immatériels encore admissibles dans la maille en zones d'habitat (solde admissible en zone d'habitat) et en zones de mixité (solde admissible en zone de mixité).

Les demandes de permis visant à réaliser des bureaux ou des activités productives de biens immatériels en zone d'habitat ou en zone de mixité doivent être refusées lorsque le solde de la maille indique, pour la zone dans laquelle est reprise le bien, un solde négatif ou insuffisant.

101. Ces soldes ont été fixés au jour de l'adoption du PRAS au regard de la pression tertiaire existante dans chaque maille. Ces soldes doivent être

¹⁴⁴ Prescriptions particulières 1.5, 2.5 et 3.5.

¹⁴⁵ Les zones d'habitat regroupent les zones d'habitation à prédominance résidentielle et les zones d'habitations.

¹⁴⁶ Les zones de mixité regroupent les zones mixtes et de forte mixité.

¹⁴⁷ On notera cependant que dans les zones d'habitat et dans la zone mixte, la continuité du logement doit être assurée (prescriptions particulières 1.5, 2.5 et 3.5) ce qui permet d'une certaine manière d'empêcher de trop fortes concentrations d'activités nuisibles au maintien du logement.

continuellement mis à jour au regard des permis d'urbanisme et de lotir qui seront délivrés:

- en vue de réaliser du bureau ou des activités productives de biens immatériels, auquel cas, le solde est adapté en soustrayant les superficies ainsi autorisées;
- en vue de supprimer du bureau ou des activités productives de biens immatériels, auquel cas, le solde est augmenté des superficies ainsi libérées.

La mise à jour des soldes est complexe, compte tenu des nombreuses hypothèses susceptibles de se présenter. Elle fait l'objet d'une circulaire explicative détaillée.¹⁴⁸

La mise à jour des soldes est réalisée par l'administration régionale de l'aménagement du territoire et du logement, en collaboration avec les communes. Un nouveau formulaire de demande de permis devrait permettre prochainement une application plus aisée de la mise à jour des soldes de bureaux et d'activités productives de biens immatériels admissibles.

102. La mécanique de la CaSBA vise à rendre plus transparent le mécanisme du rapport plancher bureaux/superficie du sol prévu par le plan de secteur.¹⁴⁹

Ce rapport plancher bureaux/superficie du sol n'était pas connu pour chaque îlot ni à l'entrée en vigueur du plan de secteur, ni à l'occasion de sa mise en œuvre: il devait, en théorie, être recalculé à l'occasion de l'examen de chaque demande de permis, ce qui s'est rapidement avéré complexe à mettre en œuvre.

A cet égard, le système de la CaSBA constitue un effort de transparence en fixant au moment de l'entrée en vigueur du plan les différents soldes par maille, étant entendu que ces soldes sont appelés à évoluer selon le système de comptabilisation relativement complexe évoqué ci-dessus qui fixe des critères précis permettant de connaître, au fur et à mesure de la délivrance des permis, le solde exact des superficies de bureaux et d'activités de production de biens immatériels admissibles dans chaque maille.

(b) Les exceptions

103. L'ensemble des bureaux et activités productives ne sont cependant pas soumis aux limites de la CaSBA. En effet, le plan poursuit certains objectifs urbanistiques dont la réalisation serait hypothéquée si les limites de la CaSBA venaient à s'appliquer.

¹⁴⁸ Circulaire n°16 relative à l'application de la prescription générale 0.14 et à la gestion par l'administration de l'aménagement du territoire et du logement du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, de la carte des soldes de bureaux admissibles du plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 (M.B. du 28 juin 2001, p.22.335).

¹⁴⁹ Prescriptions particulières 1.0.1 §3, d) et 1.0.2 §3, c) du plan de secteur de l'agglomération bruxelloise du 28 novembre 1979.

Ces exceptions sont d'interprétation stricte, dans la mesure où il semble que la prescription générale 0.14 constitue un des mécanismes essentiels de gestion de la pression tertiaire sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

On notera, dès lors, qu'un PPAS dérogatoire ne pourrait soustraire certaines zones d'habitat ou de mixité à l'application de ce mécanisme¹⁵⁰, sans préjudice cependant de la possibilité donnée aux PPAS de répartir au sein d'une même maille les soldes de bureaux admissibles entre les zones d'habitat et les zones de mixité¹⁵¹ ou de prévoir dans une maille négative la réalisation de bureaux et d'activités productives qui ne pourront, dans ce cas, faire l'objet d'un permis d'urbanisme aussi longtemps que le solde de bureaux admissibles est négatif ou insuffisant.¹⁵²

1. Les bureaux de proximité

104. Le plan souhaite favoriser l'intégration des petits bureaux de proximité au sein des quartiers de logement. Pour cette raison, la prescription générale 0.12 autorise, à certaines conditions, l'exercice d'une profession libérale ou d'une entreprise de services intellectuels dans un logement¹⁵³ ou dans un immeuble à appartements multiples¹⁵⁴.

105. Pour les mêmes motifs, il n'est pas tenu compte des limitations de la carte des soldes de superficies de bureaux admissibles pour:

- les petits bureaux de proximité, à savoir, les bureaux dont la superficie est inférieure à 75 m²;
- les superficies bureaux dont la superficie est comprise entre 75 et 200 m² si elles ne représentent pas plus de 45 % de la superficie totale d'un logement et pour autant que ces bureaux soient accessoires à la résidence principale de la personne exerçant l'activité ou d'un des associés ou administrateurs de la personne morale exerçant cette activité.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Du reste, toute autre interprétation aurait pour effet de rompre la logique qui a présidé à la réalisation de la carte des soldes de bureaux admissibles, dans la mesure où la soustraction de certaines zones d'habitat ou de mixité au mécanisme considéré impliquerait de recalculer le solde de bureaux admissibles dans la maille. En effet, la suppression des bureaux existants et du potentiel de bureaux admissibles dans les îlots soustraits au mécanisme considéré peuvent induire, au regard des critères méthodologiques qui ont présidé à son élaboration, une modification du solde de bureaux admissibles dans la maille.

¹⁵¹ V. *infra* n° 114.

¹⁵² Circulaire n°16 relative à l'application de la prescription générale 0.14 et à la gestion par l'administration de l'aménagement du territoire et du logement du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, de la carte des soldes de bureaux admissibles du plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 (M.B. du 28 juin 2001, p.22.339).

¹⁵³ Prescription générale 0.12.2°; v. *supra* n° 84.

¹⁵⁴ Prescription générale 0.12, 3°; v. *supra* n° 85.

¹⁵⁵ Prescription générale 0.14 alinéa 4, 1° et 2°.

Ces "*petits bureaux*" ne pourront dès lors être refusés en cas de solde négatif ou insuffisant. En outre, les superficies ainsi réalisées ne seront pas comptabilisées pour la mise à jour du solde.

106. Il n'est également pas tenu compte des superficies de plancher consacrées à l'exercice d'une profession libérale ou d'une entreprise de service intellectuel, pour autant que la superficie de plancher affectée à ces activités soit limitée à 15 % de la superficie de plancher de l'immeuble à appartements et localisée par priorité au rez-de-chaussée et au premier étage.¹⁵⁶ Il s'agit ainsi de permettre une certaine mixité des fonctions au sein des immeubles à appartements, dans des proportions et des conditions ne mettant pas en danger le maintien de la fonction de logement y établie.¹⁵⁷

Cependant, afin de respecter un équilibre global de la présence des activités tertiaires dans la maille, la superficie de plancher affectée à ces activités est dans ce cas comptabilisée pour la mise à jour du solde encore admissible dans la maille. Cela signifie, en d'autres termes, que le projet ne pourra être refusé en cas de solde négatif ou insuffisant, mais que le solde sera mis à jour en le diminuant des superficies de plancher ainsi réalisées.

2. Les activités de production de biens immatériels dans les immeubles existants

107. Compte tenu de la pression tertiaire qu'elles induisent, les activités de production de biens immatériels sont soumises à la CaSBA afin de permettre un réel équilibre de la mixité des fonctions.

Toutefois, les entreprises de production de biens immatériels participent à la "*nouvelle économie*". De par leur nature spécifique, ces activités sont porteuses au niveau du développement économique de la Région. Le gouvernement a dès lors choisi de favoriser le développement de ces nouvelles formes d'activités en leur réservant un traitement légèrement différencié à celui des bureaux, tout en évitant de dénaturer la trame urbaine existante.¹⁵⁸

Aussi, pour le calcul du solde des superficies de plancher de bureaux, il n'est pas tenu compte des activités de production de biens immatériels qui s'installent dans un immeuble existant à l'entrée en vigueur du plan, pour autant que cet immeuble ne soit pas affecté à du logement.

Cependant, afin de respecter un équilibre global de la présence des activités tertiaires dans la maille, la superficie de plancher affectée à ces activités est comptabilisée pour la mise à jour du solde encore admissible dans la maille.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Prescription générale 0.14, alinéa 4, 4°.

¹⁵⁷ Exposé des motifs du PRAS, Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 19.816.

¹⁵⁸ Exposé des motifs du PRAS, Moniteur belge du 14 juin 2001, p. 19.816.

¹⁵⁹ Prescription générale 0.14, alinéa 4, 5°.

3. La reconversion des immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde (prescription générale 0.8) et des immeubles inexploités (prescription générale 0.10)

108. En vertu de la prescription générale 0.8, il est possible de réaffecter des immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde en vue de leur protection lorsque l'impossibilité de conserver leur affectation originelle sans modifier leur conception architectural a été démontrée.¹⁶⁰ En vertu de la prescription générale 0.10, il est possible de réaffecter certains immeubles inexploités en vue de leur réexploitation.¹⁶¹

La réaffectation de ces immeubles en bureaux et en activités productives peuvent se faire nonobstant les limites de la CaSBA. Cependant, afin de respecter un équilibre global de la présence des activités tertiaires dans la maille, la superficie de plancher affectée à ces activités est comptabilisée pour la mise à jour du solde encore admissible dans la maille.¹⁶²

4. La clause de sauvegarde (prescription générale 0.9)

109. La clause de sauvegarde 0.9 entend permettre le maintien et le développement du potentiel économique existant non conforme au plan.¹⁶³ La démolition reconstruction ou l'accroissement des immeubles en bureaux et en activités productives peuvent se faire nonobstant les limites de la CaSBA.

Cependant, afin de respecter un équilibre global de la présence des activités tertiaires dans la maille, la superficie de planchers affectée à ces activités est comptabilisée pour la mise à jour du solde encore admissible dans la maille.¹⁶⁴ Dès lors, en cas d'accroissement de la superficie de plancher, le solde admissible sera diminué à due concurrence.¹⁶⁵

5. Les bureaux et activités productives dans les chancres en zone de forte mixité (prescription particulière 4.4)

110. En vue de favoriser leur reconversion, les chancres situés en zone de forte mixité et dans les zones d'intérêt régional peuvent bénéficier d'un programme de reconversion défini à la prescription particulière 4.4.¹⁶⁶

¹⁶⁰ v. *supra*, n° 40 et suivants "la reconversion des immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde".

¹⁶¹ v. *supra*, n° 72 et suivants "la reconversion des immeubles inexploités".

¹⁶² Prescriptions générales 0.8 alinéa 2 et 0.10 alinéa 3.

¹⁶³ v. *supra*, n° 50 et suivants, "les clauses de sauvegarde".

¹⁶⁴ Prescription générale 0.9 alinéa 4.

¹⁶⁵ Par hypothèse, il n'y a lieu à aucune mise à jour du solde en cas de démolition-reconstruction n'entraînant pas d'augmentation des superficies de plancher.

¹⁶⁶ v. *infra* n° 115 et suivants, "la reconversion des chancres urbains dans certaines zones du plan".

Les superficies de bureaux et d'activités productives de biens immatériels qui auraient été réalisées par ce biais ne sont pas soumises aux limites de superficies de la CaSBA, ni comptabilisés pour la mise à jour des soldes de la CaSBA.¹⁶⁷

6. Les locaux de gestion et d'administration accessoires à une activité principale

111. Les locaux de gestion et d'administration accessoires à une activité ne sont pas qualifiés de bureaux mais reçoivent la qualification de l'activité dont ils sont l'accessoire en vertu du principe selon lequel la qualification de l'accessoire suit celle du principal.¹⁶⁸

A titre d'exemple, les locaux de gestion et d'administration accessoires à une activité productive sont assimilés à de l'activité productive. Dès lors, les locaux de gestion et d'administration accessoire à une activité principale ne sont pas soumis aux limites de superficies de la CaSBA, ni comptabilisés pour la mise à jour du solde de la CaSBA.

(c) La répartition au sein d'une même maille des soldes admissibles en zone d'habitat et en zone de mixité

112. S'il n'est pas possible de déroger au système de la CaSBA, on notera qu'il est néanmoins possible de répartir au sein d'une même maille les deux soldes (solde admissible en zones d'habitat et solde admissibles en zones de mixité) lorsque l'îlot est bordé d'un point de variation de mixité ou par l'adoption d'un PPAS.

1. Le point de variation de mixité

113. En face de plusieurs îlots situés en zone d'habitat le long d'axes structurants, le plan prévoit des points de variation de mixité. Ces points de variation de mixité permettent d'appliquer les prescriptions relatives à la zone mixte aux parcelles situées le long du point de variation de mixité, alors même que ces parcelles sont reprises en zone d'habitat.¹⁶⁹

Ces points de variation de mixité permettent également, lorsque le solde de la maille pour les zones d'habitat est insuffisant pour la réalisation d'un projet de bureaux ou

¹⁶⁷ Prescription générale 0.14, alinéa 4, 3°.

¹⁶⁸ La plupart des affectations définies au glossaire du PRAS le précisent expressément. Il en va ainsi de la définition des activités logistiques, activités productives, commerce et commerce de gros. La pratique administrative majoritaire semble cependant s'être ralliée à ce principe sous l'empire du plan de secteur et du PRD, les autorités délivrantes refusant, en l'absence de texte en sens contraire, de "saucissonner" les demandes de permis portant sur un projet unique. Une seule exception notoire à ce principe: la fonction de logement qui est une fonction protégée, de sorte que les activités accessoires, tel le bureau, sont comptabilisées séparément en vue de l'application de la prescription générale 0.12. On notera que sous l'empire du PRD, les surfaces de bureaux accessoires au commerce étaient également comptabilisées séparément en vertu de la définition que donnait le glossaire du commerce: "*ensemble des locaux, à l'exclusion des bureaux, accessibles ou non au public dans lesquels lui sont fournis des services ou dans lesquels lui sont vendus des biens meubles*".

¹⁶⁹ Prescription particulière 22.

d'activités productives de biens immatériels de puiser dans le solde de la maille prévu pour les zones de mixité.

Ce système favorise la concentration des bureaux et des activités productives le long des axes structurants et limite, de la sorte, la diffusion de ces activités au cœur des quartiers d'habitat.

2. Les plans particuliers d'affectation du sol

114. Un plan particulier peut prévoir un mécanisme similaire entre zones d'habitat et zones de mixité. Ainsi, il peut prévoir, pour une ou plusieurs zones de mixité qu'il vise, que lorsque le solde de la maille pour les zones de mixité est insuffisant pour la réalisation d'un projet de bureaux ou d'activités productives, il y a lieu de puiser dans le solde de la maille prévu pour les zones d'habitat. Le permis ne peut bien entendu être délivré que si les deux soldes ainsi répartis sont suffisants pour la réalisation du projet.

On notera cependant que le PPAS ne réserve pas une partie du solde de la maille au profit du territoire qu'il couvre. Le PPAS permet uniquement d'utiliser, dans les limites du territoire qu'il couvre, le solde relatif à la zone d'habitat pour des îlots situés en zone de mixité ou le solde relatif à la zone de mixité pour des îlots situés en zone d'habitat. Cette répartition spatiale entre les soldes relatifs aux zones d'habitat et aux zones de mixité n'emporte donc pas de réservation, ce qui aurait eu pour effet de permettre de créer des sous-maillles et dénaturer ainsi le mécanisme mis en place.

9. La reconversion des chancres urbains dans certaines zones du plan (prescription particulière 4.4)

115. Les prescriptions générales évoquées précédemment, et plus particulièrement celle relative à la reconversion des immeubles inexploités, participent activement à la prévention et à la lutte contre les chancres urbains.

La prescription particulière 4.4 contribue également à cet objectif en permettant de reconvertir de grands chancres urbains existants dans les zones d'affectation auxquelles elle s'applique.

Elle prévoit la réalisation d'un programme mixte imposant la réalisation de certaines affectations (logement et espaces verts) et en autorisant d'autres (bureaux, commerces, activités productives, activités logistiques, grands commerces spécialisés, commerces de gros,...) à des conditions dérogatoires aux prescriptions relatives à la zone de forte mixité.

L'intérêt du programme est double:

- il permet de déroger aux limites de superficie de plancher par immeuble prévues par les prescriptions particulières des zones auxquelles s'appliquent la prescription 4.4;¹⁷⁰
- il permet de ne pas tenir compte du solde de bureaux et d'activités productives de biens immatériels encore admissibles dans la maille.¹⁷¹

Ce programme dérogatoire permet d'assurer une rentabilité financière aux projets ayant pour objet de supprimer les chancres existants.¹⁷²

116. On relèvera que le projet de PRD du 20 septembre 2001 déclare vouloir favoriser *"la restructuration du tissu urbain (...), caractérisées par la présence d'immeubles dégradés et à l'abandon ou de terrain en friche"* en encourageant le recours à la prescription particulière 4.4. du PRAS.¹⁷³

(a) Les zones d'affectation concernées par la prescription 4.4.

117. La prescription 4.4. est l'une des prescriptions particulières de la zone de forte mixité. Elle s'applique donc aux zones de forte mixité.

118. La prescription 4.4 s'applique également dans les zones d'intérêt régional.¹⁷⁴ En effet, en l'absence de plans particuliers d'affectation du sol, sont autorisés en zone d'intérêt régional, *"les actes et travaux conformes à la prescription relative à la zone de forte mixité et au programme des zones concernées, après que ces actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité."*¹⁷⁵

Dans ce cas toutefois, si elle permet de déroger aux autres prescriptions particulières applicables en zone de forte mixité, la prescription 4.4 ne permet pas de déroger aux programmes des zones d'intérêt régional.

¹⁷⁰ La prescription 4.4. stipule qu'il *"peut être dérogé aux prescriptions de la zone de forte mixité"*.

¹⁷¹ La prescription générale 0.14 stipule que *"pour le respect de la carte des soldes de superficie de bureaux admissibles et pour sa mise à jour, il n'est pas tenu compte des superficies de plancher de bureaux intégrées dans les projets répondant aux conditions de la prescription 4.4 dans les zones de forte mixité."*

¹⁷² Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p.19.980.

¹⁷³ M.B. du 16 octobre 2001, p. 35.856, point 4.3 de la priorité 4 *"Poursuivre la politique de rénovation urbaine (...)"* et p. 35.860, point 2.3 de la priorité 5 *"Mettre en œuvre une politique efficace de l'aménagement du territoire (...)"*.

¹⁷⁴ Les prescriptions relatives à la zone de forte mixité, dont fait partie la prescription 4.4, s'appliquent également dans d'autres zones. Il en va ainsi des prescriptions 8.3 (zone d'équipement d'intérêt collectif ou de service public), 9.1 alinéa 2 (zone de chemin de fer), 14 (zone de cimetière) et 20 alinéa 3 (zone de réserve foncière). Les prescriptions relatives à la zone de forte mixité ne s'appliquent dans ces zones que moyennant l'adoption préalable d'un PPAS. Or, les prescriptions de la zone de forte mixité permettent, par PPAS, d'atteindre des plafonds de superficie de plancher tels que le recours à la prescription 4.4 ne présente guère d'intérêt pour le demandeur de permis.

¹⁷⁵ Prescription 18 alinéa 2 : *" En l'absence de (...) plans (particuliers d'affectation du sol), seuls sont autorisés les actes et travaux conformes à la prescription relative à la zone de forte mixité et au programme des zones concernées, après que ces actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité."*

(b) Les chancres concernés par la prescription 4.4

119. Les chancres sont caractérisés par la présence d'un ou de plusieurs immeubles dégradés et à l'abandon ou d'un ou plusieurs terrains en friche représentant ensemble, au moins 15 % de la superficie de l'îlot concerné ou 3.500 m² de superficie au sol.

La notion d'immeubles "*dégradés et à l'abandon*" s'appréhende dans son sens usuel. La notion de "*terrain en friche*" est quant à elle définie au glossaire comme étant "*un terrain à bâtir¹⁷⁶ dont les constructions qui y étaient érigées ont été démolies.*"

Afin d'éviter toute forme de spéculation visant à bénéficier du caractère dérogatoire de la prescription 4.4., les chancres doivent exister avant le 1^{er} janvier 2000. C'est au demandeur qu'il incombe d'établir que la situation de chancre perdure depuis le 1^{er} janvier 2000.

Par ailleurs, compte tenu du programme de reconversion qui peut y être autorisés, le chancre doit bénéficier d'une bonne accessibilité.

(c) Le programme de reconversion

120. Le programme de reconversion doit faire l'objet d'une seule demande de permis d'urbanisme et doit permettre la restructuration du tissu urbain. Dès lors, il doit porter au moins sur l'ensemble du ou des immeubles dégradés et à l'abandon ou des terrains en friche qui justifient le recours à la prescription 4.4.

121. Le programme de reconversion doit prévoir:

1. au minimum 10% de superficie au sol d'espace vert: il peut s'agir d'espaces verts ouverts ou non au public.¹⁷⁷
2. au minimum 35% de superficie de plancher de logement, sur la totalité des superficies de plancher construites à l'occasion du programme.

Le projet doit garantir la réalisation concomitante du logement et des autres affectations.¹⁷⁸

¹⁷⁶ La jurisprudence a dégagé trois critères permettant de définir la notion de "terrain à bâtir":

- être apte techniquement à la construction;
- être voisin d'autres habitations ou d'autres terrains à bâtir;
- être situé le long d'une voirie équipée. (B. LOUVEAUX, "*Le Droit de l'Urbanisme, en Belgique et dans ses trois Régions*", De Boeck- Larcier, 1999, p.490, n°469).

¹⁷⁷ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 19.980.

¹⁷⁸ L'autorité délivrante veillera à imposer le respect d'un phasage des travaux et à en assurer le respect par la fourniture de garanties financières préalables à l'octroi du permis. On notera que le Parlement sera prochainement saisi d'un projet d'ordonnance qui permet d'imposer de telles conditions non pas préalablement à l'octroi du permis mais à l'occasion de la délivrance du permis: "*Le permis peut être accompagné d'un planning imposant l'ordre dans lequel les travaux, en ce compris les éventuelles charges d'urbanisme, doivent être exécutés et le délai dans lequel les conditions du permis doivent être réalisées. Le respect du planning peut être assuré par la fourniture de garanties financières. Le*

3. au maximum 60 % de superficie de plancher sur la totalité des superficies de plancher construites à l'occasion du programme peuvent être affectés aux activités suivantes:

- aux "bureaux", pour autant qu'ils ne dépassent pas 25 % de la totalité des superficies de plancher construites à l'occasion du programme, à moins qu'il s'agisse de services intégrés aux entreprises auquel cas, ils sont autorisés sans autre limite que celle des 60%;¹⁷⁹

En ce qui concerne les bureaux, on notera que les limites prévues par la carte des soldes de bureaux admissible ne sont pas d'application.¹⁸⁰

- aux "activités autorisées en zone d'industries urbaines", à savoir notamment, les activités productives, les activités logistiques, les commerces de gros, les services intégrés aux entreprises, les équipements d'intérêt collectif.

La référence fait aux "activités autorisées en zone d'industrie urbaine" vise toutes les activités qui sont autorisées dans cette zone, sans que les limites procédurales imposées à leur implantation, telle l'adoption préalable d'un PPAS, ne soient d'application à l'occasion de l'application de la prescription 4.4.¹⁸¹

Par ailleurs, en ce qui concerne les activités productives de biens immatériels, on notera que les limites prévues par la carte des soldes de bureaux admissible ne sont pas d'application.¹⁸²

- aux "commerces", en ce compris les grands commerces spécialisés, qui sont une catégorie particulière de commerce.

122. Les activités hôtelières peuvent être autorisées dans les limites prévues par les prescriptions particulières applicables à la zone de forte mixité, sans qu'il soit possible d'y déroger. Les équipements d'intérêt collectif et de service public peuvent également être autorisés dans les limites prévues par la prescription générale 0.7.

planning peut, en cas d'imprévision et sur demande motivée du titulaire du permis, être revu par l'autorité délivrante. Le gouvernement peut arrêter des modalités d'application du présent article."

¹⁷⁹ "On notera également que la limite maximum de 25 % de bureaux ne concerne pas les services intégrés aux entreprises dans la mesure où ces services font partie des activités autorisées en zone d'industrie urbaine et que les activités autorisées en zone d'industrie urbaine sont autorisées à concurrence de 60% maximum" (Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p.19.980).

¹⁸⁰ Prescription générale 0.14.

¹⁸¹ "On notera que la référence faite aux activités autorisées en zone d'industrie urbaine vise toutes ces affectations autorisées dans cette zone, y compris celles visées au 5.2, sans qu'un PPAS préalable soit nécessaire à leur réalisation" (Exposé des motifs, M.B. du 14 juin 2001, p.19.980).

¹⁸² Prescription générale 0.14.

123. Dans tous les cas, les caractéristiques urbanistiques des constructions et des installations doivent s'accorder avec celles du cadre urbain environnant et la nature des activités compatibles avec l'habitation.¹⁸³

10. La modélisation du PRAS par PPAS

124. A l'instar des défunts plan de secteur de 1979 et plan régional de développement de 1995, il est possible de modéliser le PRAS par plans particuliers d'affectation du sol.

(a) Le dépassement de seuils lorsqu'il existe un PPAS

125. Plusieurs prescriptions particulières du plan prévoient que certains seuils de superficies peuvent être dépassés *"lorsque/à condition que cette possibilité/faculté soit prévue par un plan particulier d'affectation du sol"*.¹⁸⁴

Cette formulation concerne tant les PPAS antérieurs que postérieurs au plan régional d'affectation du sol car elle a pour objet de permettre aux plans particuliers de gérer des particularités locales, tant existantes qu'à venir.¹⁸⁵

Il en résulte que les PPAS existants à l'entrée en vigueur du plan et appliquant cette faculté ne sont pas implicitement abrogés par le PRAS. Il en résulte également que les PPAS qui utiliseront cette faculté ne constitueront pas des PPAS dérogoires au sens de l'article 50 de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme.

126. Dans un cas cependant, le plan ne vise que les PPAS préexistants à l'entrée en vigueur du plan: il s'agit de la prescription particulière 16 relative aux servitudes de pourtour de bois qui ne trouve à s'appliquer qu'en *"l'absence d'un plan particulier d'affectation du sol en vigueur à la date d'approbation du plan régional d'affectation du sol"*.

Ce cas particulier est motivé par le souci de ne pas *"mettre en cause des droits acquis inscrits dans les plans particuliers d'affectation du sol"*.¹⁸⁶

(b) La possibilité de développer d'autres affectations moyennant l'adoption préalable d'un PPAS

127. Il est possible d'affecter les zones d'industrie urbaine aux commerces de gros et aux services intégrés aux entreprises *"business to business"* de minimum

¹⁸³ Prescription particulière 4.5.

¹⁸⁴ Il en va ainsi des prescriptions particulières 3.3, 4.1, 4.2, 4.3 et 5.4.

¹⁸⁵ Exposé des motifs du PRAS, M.B. du 14 juin 2001, p. 19.798.

¹⁸⁶ Avis de la C.R.D. du 28 avril 2000, M.B. du 14 juin 2001, BRU 62.

3.500m², lorsque les conditions d'accessibilité le permettent et moyennant l'entrée en vigueur d'un plan particulier d'affectation du sol.¹⁸⁷

Les zones d'industrie urbaine perdent, ainsi, leur caractère monofonctionnel, suite au déclin progressif des activités industrielles classiques dont le développement se heurte de plus en plus, dans une zone aussi peuplée que la région de Bruxelles-Capitale, aux plus élémentaires exigences environnementales.¹⁸⁸

128. S'agissant d'une innovation par rapport aux plans régionaux précédents, le développement de ces activités passe par l'adoption d'un PPAS nécessairement postérieur à l'entrée en vigueur du plan. Ce PPAS devra garantir les conditions d'accessibilité de la zone.

(c) La reconversion de certaines zones moyennant l'adoption préalable d'un PPAS

129. Moyennant l'adoption préalable d'un plan particulier d'affectation du sol, il est possible de faire bénéficier certaines zones d'affectation des prescriptions particulières applicables à d'autres zones d'affectation en vue d'en permettre la reconversion.

130. Il en est ainsi des zones d'équipements d'intérêt collectif, des zones de chemin de fer et des zones de cimetières qui peuvent bénéficier moyennant plan particulier d'affectation du sol des prescriptions applicables aux zones de forte mixité.¹⁸⁹

Les zones d'équipements d'intérêts collectif ne peuvent bénéficier de ce mécanisme de reconversion que moyennant due motivation pour des raisons sociales et économiques.¹⁹⁰

Les zones de chemin de fer ne peuvent, quant à elle, bénéficier de ce mécanisme de reconversion que sur les domaines non exploités ou par couverture des installations.¹⁹¹ En outre, les PPAS ne peuvent y prévoir de zones administratives qu'après la réalisation d'un minimum de 530.000 m² de bureaux neufs dans les zones

¹⁸⁷ Prescription particulière 5.2.

¹⁸⁸ C.R.I. n° 42 du 12 juillet 2001, Cons. Rég. Brux., session 2000-2001.

¹⁸⁹ Prescriptions particulières 8.3, 9.1, 9.3 et 14; on notera que le plan adopté en première lecture permettait la reconversion de ces zones en zone d'habitat (ZHPR et ZH) ou de mixité (ZM et ZFM). La section législation du Conseil d'Etat a souligné dans son avis L. 31.014/4 du 6 avril 2001 (M.B. du 14 juin 2001, p. 19.773) que le PRAS peut établir un régime permettant à un PPAS de "reconvertir" certaines de ses zones mais à la condition qu'il donne suffisamment d'indications sur le type d'affectation qui peut être envisagé lors de ladite "reconversion". Pour cette raison, le plan définitif prévoit que les PPAS devront établir un programme conforme à celui de la zone de forte mixité qui prévoit une pluralité d'affectations principales. A cet égard, on notera que le programme de la zone de forte mixité permet par PPAS la réalisation de bureaux et d'activités productives sans prévoir de limites de superficies par immeuble (prescription particulière 4.1). Il permet également la réalisation de commerces et d'établissements hôteliers dans des seuils plus élevés lorsqu'il existe un PPAS (prescription particulière 4.2 et 4.3).

¹⁹⁰ Prescription particulière 8.3.

¹⁹¹ Prescription particulière 9.1.

administratives du Nord (en ce compris la ZIR Gaucheret et Héliport), du Midi et du Quartier Léopold¹⁹² et la rénovation de 150.000 m² de bureaux au Quartier Léopold.¹⁹³

131. Les zones vertes et des zones agricoles peuvent bénéficier par plan particulier d'affectation du sol des prescriptions applicables aux autres zones d'espace vert, à l'exclusion des zones de cimetières et des zones de sports ou loisir de plein air.¹⁹⁴

Les zones agricoles ne peuvent cependant bénéficier de ce mécanisme de reconversion qu'en cas d'inexploitation et lorsque les conditions économiques et sociales le justifient.

132. S'agissant par hypothèse de permettre de reconvertir tout ou partie de certaines zones essentiellement mono-fonctionnelles du plan et souvent moyennant le respect de certaines conditions préalables, la reconversion des zones considérées ne peut se faire que par plans particuliers d'affectation du sol adoptés postérieurement à l'entrée en vigueur du plan.

11. Le mécanisme des ZIR et de la ZIRAD "Gare de formation" (prescriptions particulières 18 et 19)

133. Le plan définit pour chaque zone d'intérêt régional (ZIR) et pour la zone d'intérêt régional à aménagement différé (ZIRAD) un programme d'affectation spécifique.

Chaque programme d'affectation est mis en œuvre selon les modalités et dans les conditions décrites ci-dessous.

On ne perdra cependant pas de vue la primauté accordée à certaines prescriptions générales sur les prescriptions particulières du plan.¹⁹⁵ Il est entendu que ces prescriptions générales s'appliquent nonobstant les programmes de ces zones et les modalités et conditions de leur mise en œuvre.

(a) Les programmes des ZIR et de la ZIRAD sont mis en œuvre par PPAS

134. Le plan définit pour chaque zone d'intérêt régional (ZIR) et pour la zone d'intérêt régional à aménagement différé (ZIRAD) un programme d'affectation spécifique. La mise en œuvre de ce programme est arrêté par PPAS établi à l'initiative du Gouvernement par application de l'article 60 de l'ordonnance organique

¹⁹² 230.000 m² en zone administrative Nord (en ce compris la ZIR Gaucheret et Héliport); 250.000 m² en zone administrative du Midi et 50.000 m² en zone administrative du Quartier Léopold.

¹⁹³ Prescription particulière 9.3.

¹⁹⁴ Prescriptions particulières 10 et 17.

¹⁹⁵ Prescription générale 0.1; v. *supra* n°28.

de la planification et de l'urbanisme.¹⁹⁶ Il s'agit d'un PPAS nécessairement *postérieur* à l'entrée en vigueur du PRAS.¹⁹⁷

Le gouvernement invite le conseil communal à procéder à l'établissement d'un dossier de base dans un délai déterminé.¹⁹⁸ Les ZIR et ZIRAD ne pourront être mises en œuvre qu'une fois le PPAS définitif entré en vigueur.

Les ZIR et la ZIRAD peuvent être mises en œuvre par plusieurs PPAS. Le gouvernement ne donnera vraisemblablement son approbation sur chaque PPAS que si la commune fournit des explications circonstanciées sur la façon dont le PPAS s'intègre dans la logique du programme d'ensemble de la ZIR ou de la ZIRAD. En effet, l'adoption d'un PPAS ne peut hypothéquer la réalisation du programme d'ensemble de la ZIR ou de la ZIRAD.

135. A la différence des ZIR, la ZIRAD ne peut être mise en œuvre que lorsque la nécessité d'y développer de nouvelles affectations a été démontrée et arrêtée par le gouvernement.

Il appartient au gouvernement de démontrer, d'une part, qu'un minimum de 530.000m² de bureaux neufs dans les zones administratives du Nord (en ce compris la ZIR Gaucheret et Hélicopter), du Midi et du Quartier Léopold¹⁹⁹ et la rénovation de 150.000m² de bureaux au Quartier Léopold ont été réalisés et, de l'autre, qu'il est impossible de trouver ailleurs des terrains susceptibles d'accueillir les affectations prévues dans le programme de la ZIRAD.

Aussi longtemps que cette démonstration n'a pas été établie, la zone d'intérêt régional à aménagement différé de la gare de formation (ZIRAD) doit être maintenue dans son affectation de chemin de fer conformément aux prescriptions particulières

¹⁹⁶ Le gouvernement peut par arrêté motivé décider l'établissement d'un plan particulier d'affectation du sol dans le périmètre des zones d'intervention prioritaire de la Région visées à l'article 17, 2° ou en vue de préciser des dispositions des plans supérieurs (art. 60 de l'O.O.P.U.). Dans le cas où le conseil communal a rejeté l'initiative du gouvernement ou n'a pas répondu à celle-ci dans le délai qui lui est imposé, celui-ci peut se substituer à lui pour élaborer ou modifier le plan particulier d'affectation du sol. Le gouvernement procède en lieu et place du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins dans les formes et délais prévus par les dispositions relatives à l'élaboration ou à la modification des plans particuliers d'affectation du sol (art. 61 O.O.P.U.).

¹⁹⁷ Les PPAS antérieurs à l'entrée en vigueur du PRAS ne peuvent servir à la mise en œuvre des ZIR et ZIRAD, sans préjudice cependant des actes et travaux qui peuvent y être autorisés en l'absence de PPAS adopté postérieurement à l'entrée en vigueur du PRAS (v. *infra* n° 135 alinéa 3 pour la ZIRAD et n° 136 pour les ZIR). Dans ce cas, ces actes et travaux devront être simultanément conformes aux dispositions pertinentes du PRAS et aux dispositions du PPAS encore en vigueur. On notera à cet égard que ces PPAS sont implicitement abrogés pour celles de leurs dispositions qui ne sont pas conformes aux dispositions du plan qui définissent dans les ZIR et ZIRAD les actes et travaux qui peuvent être réalisés en l'absence de PPAS adopté postérieurement à l'entrée en vigueur du PRAS.

¹⁹⁸ Lorsque le gouvernement décide l'établissement ou la modification d'un plan particulier d'affectation du sol, il invite le conseil communal à y procéder conformément aux dispositions relatives à l'élaboration ou à la modification des plans particuliers d'affectation du sol (art. 62 de l'O.O.P.U.).

¹⁹⁹ 230.000 m² en zone administrative Nord (en ce compris la ZIR Gaucheret et Hélicopter); 250.000 m² en zone administrative du Midi et 50.000 m² en zone administrative du Quartier Léopold.

applicables aux zones de chemin de fer²⁰⁰, sans préjudice toutefois de l'application des prescriptions générales, qui en vertu de la prescription générale 0.1, priment les règles énoncées ci-dessus.

(b) Les programmes des ZIR peuvent également être mis en œuvre par permis d'urbanisme

136. En l'absence de PPAS définitif entré en vigueur comme décrit ci-dessus,²⁰¹ des actes et travaux peuvent être autorisés dans les ZIR, dans le respect du programme qui y est établi et des prescriptions relatives à la zone de forte mixité.

Toutefois, les ZIR 6b, 8, 9 et 10 peuvent être mise en œuvre en l'absence de PPAS par permis d'urbanisme dans le respect du programme prévu dans la zone, sans devoir respecter les prescriptions relatives à la zone de forte mixité, pour autant que le permis d'urbanisme porte sur l'ensemble de la ZIR. Il est évident que ce permis peut être modifié partiellement dans le respect des prescriptions relatives à la zone de forte mixité.

(c) La gestion des bureaux dans les Z.I.R. 1 à 5, 7, 8 et 12

137. De nombreux programmes de ZIR prévoient la réalisation de bureaux. Les zones d'intérêt régional 1, 2, 3, 5, 7, 8 et 12 prévoient dans leur programme:

- la stabilisation de la situation des bureaux au nombre de m² de bureaux existants à l'entrée en vigueur du plan, ce qui implique l'impossibilité de créer de nouveaux bureaux, sans démolition préalable de bureaux existants;
- une augmentation limitée des superficies de plancher de bureaux par rapport aux bureaux existants dans la zone à l'entrée en vigueur du plan, ce qui implique l'impossibilité de créer plus de nouveaux bureaux que ceux prévus par le programme, sans démolition préalable de bureaux existants.

²⁰⁰ On peut se demander si la prescription 9.1 alinéa 3 qui est l'une des prescriptions particulières de la zone de chemin de fer est applicable à la ZIRAD. Cette prescription prévoit que "*la modification de la destination d'immeubles existants peut être autorisée dans les limites prévues par les prescriptions particulières applicables aux zones de forte mixité et après que les actes et travaux auront été soumis aux mesures particulières de publicité*". Or, la prescription 19 relative à la ZIRAD impose le maintien de l'affectation de chemin de fer conformément aux prescriptions applicables en zone de chemin de fer, "*tant que la nécessité d'y développer de nouvelles affectations n'a pas été démontrée*". Il n'est pas évident que le renvoi aux prescriptions particulières applicables aux zones de chemin de fer permette de réaliser de nouvelles affectations dans les immeubles existants conformément à la prescription 9.1 alinéa 3 avant même que la nécessité de la réalisation de nouvelles affectations ait été démontrée.

²⁰¹ Cela implique que lorsque seul le dossier de base a été approuvé, l'autorité délivrante devra veiller au respect simultané des prescriptions de la zone de forte mixité et du dossier de base qui met en œuvre le programme de la ZIR.

Ce mécanisme a pour objet de maintenir la pression du bureau existante dans la zone ou d'en limiter l'accroissement, en définissant un solde nul (stabilisation) ou positif (augmentation limitée) de m² de bureaux qui peuvent encore être réalisés dans la zone.

138. En vue de garantir une application correcte de ce principe, un mécanisme de comptabilisation a été élaboré en vue de mettre à jour les soldes des différentes ZIR en tenant compte des permis d'urbanisme et de lotir qui y seront délivrés:

- en vue de réaliser du bureaux, auquel cas le solde est adapté en en soustrayant les superficies ainsi autorisées;
- en vue de supprimer du bureau, auquel cas, le solde est augmenté des superficies ainsi libérées.

139. La mise à jour des soldes est complexe, compte tenu des nombreuses hypothèses susceptibles de se présenter. Elle fait l'objet d'une circulaire explicative détaillée.²⁰²

Elle s'apparente sur plusieurs points à la mise à jour de la carte des soldes de bureaux admissibles (CaSBA)²⁰³, sous deux importantes réserves:

- seuls les bureaux sont ici concernés, à l'exclusion des activités productives de biens immatériels;
- aucune des nombreuses exceptions au mécanisme de la CaSBA n'est prévue, sous réserve des exceptions liées à la mise en œuvre des prescriptions générales qui, en vertu de la prescription générale 0.1, priment les prescriptions particulières du plan.²⁰⁴

On regrettera que les petits bureaux dispensés de permis en raison de leur minime importance n'aient pas été exonérés du mécanisme commenté. En effet, l'arrêté du gouvernement qui exempte de permis certains petits bureaux n'est applicable que si les bureaux considérés "*n'impliquent aucune dérogation à des dispositions légales et réglementaires*".²⁰⁵ Dès lors, lorsque le solde de bureaux de la ZIR est insuffisant, il ne pourra pas être fait application de l'exemption prévue et le permis sollicité devra être refusé.

140. La mise à jour des soldes est réalisée par l'administration régionale de l'aménagement du territoire et du logement, en collaboration avec les communes. Un nouveau formulaire de demande de permis devrait permettre prochainement une application plus aisée de la mise à jour du système mis en place.

²⁰² Circulaire n°17 relative à la gestion par l'administration de l'aménagement du territoire et du logement du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, des zones d'intérêt régional 1, 2, 3, 5, 7, 8 et 12 du plan régional d'affectation du sol adopté par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2001 (M.B. du 28 juin 2001, p. 22.347).

²⁰³ v. *supra* n° 101.

²⁰⁴ Ainsi, en vertu de la prescription générale 0.1, la reconversion en bureaux d'un immeuble inexploité (prescription générale 0.10) ou d'un immeuble classé ou inscrit à l'inventaire (prescription générale 0.8) pourrait se concevoir même lorsque le solde de bureau de la ZIR concernée est épuisé.

²⁰⁵ Article 2, 7° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 janvier 1996 déterminant les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué ou de l'intervention d'un architecte (M.B. du 9 février 1996).

Conclusions

141. Ce rapide survol de la matière a permis, tout d'abord, d'examiner les initiatives prises par le Conseil régional afin de clarifier le contexte planologique dans lequel le PRAS est appelé à évoluer.

D'une part, les liens entre le PRAS et le PRD ont été assouplis dans la logique de la précédente réforme de l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme: le PRAS s'inscrit dans les orientations du PRD en vigueur le jour de son adoption et peut s'en écarter moyennant motivation préalable.

D'autre part, le législateur bruxellois a appréhendé le principe jurisprudentiel de l'abrogation implicite des plans inférieurs non conformes au plan supérieur nouveau. Cependant, il y a lieu de ne pas sous-estimer l'insécurité juridique générée par ce principe, tant en ce qui concerne l'identification des normes abrogées que les conséquences de ce principe sur la procédure d'instruction des demandes de permis. On ne saurait qu'inviter les communes et, en cas d'inertie la Région, à recourir aux procédures simplifiées de modification et d'abrogation des PPAS non conformes au PRAS afin de restaurer au plus vite l'indispensable sécurité juridique, préalable indispensable au développement économique et social de la Région.

142. Ensuite, l'articulation des prescriptions générales du plan avec les prescriptions particulières du plan et les prescriptions des plans particuliers d'affectation du sol a été analysée.

La plupart des prescriptions générales commentées constituent des données essentielles du plan, auxquelles ni les prescriptions particulières du plan, ni les PPAS ne peuvent faire obstacle.

Cette subordination présente l'avantage de clarifier l'application des objectifs urbanistiques essentiels poursuivis par les prescriptions générales mais nécessite de recourir à une lecture croisée des différentes prescriptions en présence pour cerner avec précision la portée du plan.

143. Par ailleurs, le rôle particulier des clauses de sauvegarde a été mis en exergue: elles constituent la pierre angulaire d'un plan qui a vocation à s'appliquer à un environnement largement urbanisé.

Ces clauses ont été sensiblement renforcées par rapport aux plans régionaux antérieurs, afin d'éviter une délocalisation des activités non conformes au PRAS, ce qui aurait indubitablement nuit au développement économique et social de la Région.

144. La politique volontariste du gouvernement en matière de lutte contre les immeubles abandonnés a été illustrée à travers l'examen des différents mécanismes de reconversion des immeubles existants, qu'ils soient inexploités, classés ou inscrits

sur la liste de sauvegarde ou qu'ils puissent en zone de forte mixité ou dans les ZIR être qualifiés de chancres urbains.

145. Par ailleurs, la volonté du gouvernement de maîtriser le développement des activités tertiaires semble s'affirmer non seulement à travers le mécanisme de la carte des soldes de bureaux admissibles, mais également à travers certains programmes de ZIR et à travers le maintien de l'interdiction de développer de nouvelles zones administratives en zone de chemin de fer et dans la ZIRAD aussi longtemps que le potentiel de bureaux dans les zones administratives du Nord, du Midi et du Quartier Léopold n'aura pas été réalisé et/ou rénové.

146. Enfin, le rôle particulier que les PPAS pourront jouer en vue de modéliser le plan a été mis en exergue: ils permettront de dépasser certains seuils prévus par les prescriptions particulières des différentes zones du plan, de développer des activités de "*commerce de gros*" et "*business to business*" en zone d'industrie urbaine, de reconverter d'autres zones d'affectation ou encore de mettre en œuvre le programme des ZIR et de la ZIRAD.