

Carrefour de la formation en droit administratif

Immeubles en infraction à Bruxelles et en Wallonie,
quelles sanctions et comment les éviter ?

Le 18 janvier 2019, Stéphane Rixhon, avocat au barreau de Bruxelles

Table des matières

- ▶ Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme
- ▶ Titre II : L'infraction à une norme d'urbanisme et ses conséquences
- ▶ Titre III : La situation est-elle vraiment infractionnelle ?
- ▶ Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

Titre I

Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

- ▶ Principe en droit civil :
 - ▶ Article 544 du Code civil
 - ▶ « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »
- ▶ Limitation du droit de propriété par le droit de l'urbanisme :
 - ▶ Contenu essentiellement dans deux Codes :
 - ▶ le CoBAT (Bxl) et
 - ▶ le (2^{ème}) CoDT (~~CWATUPE~~; 1^{er} CoDT) (W)
 - ▶ Trois grands outils :
 - ▶ Les plans
 - ▶ Les règlements
 - ▶ L'interdiction de (...) sans un permis d'urbanisme préalable

Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

- ▶ Les plans :
 - ▶ Régionaux et communaux
 - ▶ A valeur obligatoire (o) ou simplement indicative (i)

- ▶ *Bruxelles* :
 - ▶ Régionaux :
 - ▶ Plan régional de développement (art. 16 CoBAT) i
 - ▶ Plan régional d'affectation du sol (art. 23 CoBAT) o
 - ▶ Plans d'aménagement directeurs (art. 30/1 CoBAT) i, sauf exception
 - ▶ Communaux :
 - ▶ Plans communaux de développement (art. 31 CoBAT) i
 - ▶ Plans communaux d'affectation du sol (art. 40 CoBAT) o

Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

- ▶ Les plans :
 - ▶ Régionaux (r) et communaux (c)
 - ▶ A valeur obligatoire (o) ou simplement indicative (i)
- ▶ *Wallonie* :
 - ▶ Schémas (art. D.II.1 et s. CoDT) r/c i
 - ▶ Plan de secteur (art. D.II.18) o

Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

- ▶ Les règlements :
 - ▶ Régionaux et communaux
 - ▶ A valeur obligatoire
- ▶ *Bruxelles* :
 - ▶ Règlement régional d'urbanisme (art. 89 CoBAT ; AG 21/11/06)
 - ▶ Règlements régionaux d'urbanisme zonés (art. 88 CoBAT)
 - ▶ Règlements communaux d'urbanisme spécifiques (art. 92 CoBAT)
 - ▶ Règlements communaux d'urbanisme zonés (art. 91 CoBAT)

Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

- ▶ En Wallonie, les guides d'urbanisme :
 - ▶ Régionaux et communaux
 - ▶ A valeur indicative, sauf les normes du guide régional qui ont force obligatoire (art. D.III.8 CoDT)
 - ▶ Le guide régional d'urbanisme comprend des indications et des normes (Art. D.III.2 CoDT)

Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

- ▶ Les permis d'urbanisme :
 - ▶ Art. 98 § 1^{er} CoBAT, art. 84 CWATUPE :
 - ▶ « Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable, écrit et exprès... »
 - ▶ Art. D.IV.4. CoDT :
 - ▶ « Sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès... »

Titre I : Quelques outils juridiques du droit de l'urbanisme

- ▶ Les permis d'urbanisme :
 - ▶ Actes administratifs :
 - ▶ unilatéraux
 - ▶ individuels
 - ▶ délivrés sur demande de l'intéressé,
 - ▶ Après une appréciation :
 - ▶ de la conformité de la situation projetée aux dispositions d'urbanisme et
 - ▶ l'examen du bon aménagement des lieux (pouvoir discrétionnaire de l'autorité)
 - ▶ Donc :
 - ▶ Pas de droit au permis !
 - ▶ Mais un permis dérogatoires à certaines normes peut être accordé (!)

Titre II

L'infraction à une norme d'urbanisme et ses
conséquences

Titre II : L'infraction à une norme d'urbanisme et ses conséquences

- ▶ Art. 300 et s. CoBAT
- ▶ Art. D.VII.1 et s. CoDT
- ▶ Sanction administrative ou pénale
 - ▶ Amende
 - ▶ Arrêt des travaux
 - ▶ Remise en état (C.E.D.H., 13 mars 2018, CM c. Belgique)
 - ▶ Risque d'annulation d'une vente du bien
- ▶ Constat d'infraction

Titre II : L'infraction à une norme d'urbanisme et ses conséquences

- ▶ Depuis la loi organique du 29 mars 1962 :
 - ▶ « sont punis (...) ceux qui par l'exécution ou le maintien de travaux (...) ou de quelque manière que ce soit, enfreignent les prescriptions des plans (...), des dispositions (...) ou de celles des règlements (...) de la présente loi ».
- ▶ Avec cette disposition :
 - ▶ L'intérêt général est très bien préservé: on peut être en toute bonne foi, titulaire d'un bien affecté d'une infraction urbanistique vieille de 50 ans et quand même se retrouver devant un Tribunal répressif pour cela
 - ▶ Mais un problème humain se pose
 - ▶ Ainsi qu'un problème de sécurité juridique : quelle norme était applicable il y a 50 ans ('prouver le droit')? Quand la construction illégale a-t-elle été réalisée?

Titre III

La situation est-elle vraiment infractionnelle ?

Titre III : La situation est-elle vraiment infractionnelle ?

- ▶ Quelle norme d'urbanisme est applicable à une situation particulière ?
 - ▶ Commet une faute l'administration qui demande à un particulier d'introduire un permis de régularisation alors que la situation est régulière (Bruxelles, 23 octobre 2002, *J.T.*, 2003, p. 174).
 - ▶ La complexité de la situation ne dispense pas l'administration de mettre en œuvre les normes qui doivent s'appliquer à la situation (C.E., 28 octobre 2016, n° 236.315).
 - ▶ Charge de la preuve !
 - ▶ Principe : infraction pénale, présomption d'innocence (Cass., 25 septembre 2008)
 - ▶ Mais...

Titre III : La situation est-elle vraiment infractionnelle ?

- ▶ Difficultés d'identifier la norme applicable :
 - ▶ Champ d'application territorial (Région, commune ?)
 - ▶ Champ d'application matériel (norme obligatoire ou simplement indicative (motivation ou dérogation) ? Type de construction concernée par la norme (ex.: réglementation relative aux zones de recul, aux immeubles mitoyens...) ? Travaux de minime importance (nécessité d'obtenir un permis préalable) ?)
 - ▶ Champ d'application temporel
 - ▶ Art. 2 Code pénal
 - ▶ Bénéfice de la norme la plus clémentine pour obtenir un permis de régularisation : l'administré doit démontrer que la construction a été réalisée à l'époque à laquelle était applicable la norme dont il revendique le bénéfice (C.E., 28 octobre 2016, n° 236.313)

Titre III : La situation est-elle vraiment infractionnelle ?

- ▶ Art. 29 C.I.Cr.
 - ▶ « Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs
- ▶ Interrogation de la Commune en cas de mutation immobilière
- ▶ Infraction visible depuis la voie publique (ex.: l'aménagement des zones de recul)

Titre IV

La régularisation ou le « grand pardon »

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

► Le permis de régularisation

- « Saisie d'une demande de régularisation, l'autorité se doit de veiller à acquérir une connaissance précise de la situation de fait et des exigences du bon aménagement des lieux, sans que son appréciation soit infléchie par le poids du fait accompli. La motivation du permis doit être d'autant plus précise et complète lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation et faire apparaître que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a présidé à la prise de décision n'a pas été infléchie par le poids des faits accomplis. En considérant que le permis de régularisation doit être accordé parce "qu'il s'agit d'un immeuble admis tel depuis 10 ans" et parce qu'"il n'apparaît actuellement aucune raison publique valable de s'opposer après autant de temps à sa régularisation", le permis de régularisation contient lui-même l'aveu que l'appréciation du collège des bourgmestre et échevins a bien été infléchie sous le poids des faits accomplis irrégulièrement puisqu'ils l'ont été à la suite d'un premier arrêt du Conseil d'Etat annulant le permis autorisant les travaux litigieux » (C.E., n°138.586 du 16 décembre 2004).
- Lorsqu'un permis tend à la régularisation de travaux déjà effectués, l'administration ne peut se laisser influencer par le poids des faits accomplis. Elle doit exclusivement se référer aux critères du bon aménagement du territoire et de la légalité tels qu'ils étaient en vigueur au moment des faits ou au moment de la décision. Tel n'est pas le cas lorsque la motivation du permis ne permet pas de s'assurer que l'autorité communale a statué en connaissance de cause sur la hauteur de la terrasse qu'elle a autorisée et qu'en approuvant les plans modifiés, elle s'est prononcée indépendamment du fait accompli. Cette constatation se fonde sur la discordance à tout le moins apparente qu'il existe entre les plans initiaux et les plans modifiés une discordance qui ne trouve pas son origine dans les conditions imposées par l'avis de la commission de concertation » (C.E., n°242.817 du 26 octobre 2018).

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Bruxelles : le droit au permis de régularisation
 - ▶ Art. 330 § 3 CoBAT
 - ▶ « Les actes et travaux qui étaient soumis à permis d'urbanisme préalable au moment de leur accomplissement et **accomplis avant le 1er janvier 2000** sans qu'un tel permis ait été obtenu font l'objet d'un permis d'urbanisme de régularisation simplifié, moyennant la réunion des conditions suivantes :
 - ▶ ils sont **conformes** soit à la réglementation en vigueur au moment où ils ont été exécutés, soit à la réglementation en vigueur le jour où le collège des bourgmestre et échevins statue dans le cadre du présent article ;
 - ▶ + ils n'étaient pas soumis, au moment où ils ont été exécutés, et ne sont pas soumis, le jour où le collège des bourgmestre et échevins statue dans le cadre du présent article, à évaluation de leurs incidences en vertu du présent Code ou d'autres dispositions légales ou réglementaires.

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Bruxelles : le droit au permis de régularisation
 - ▶ Art. 330 § 3 CoBAT
 - ▶ « (...) »
 - ▶ Ce permis ne peut être refusé que :
 - ▶ - si les actes et travaux visés à l'alinéa 1er ne sont conformes ni à la réglementation en vigueur au moment où ils ont été exécutés, ni à la réglementation en vigueur le jour où le Collège des bourgmestre et échevins statue ;
 - ▶ - si l'avis préalable du Service d'Incendie et d'aide médicale urgente est négatif »

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Bruxelles : le droit au permis de régularisation
 - ▶ Droit au permis de régularisation soumis à la réunion de plusieurs conditions
 - ▶ 1) travaux réalisés avant le 1^{er} janvier 2000 (charge de la preuve?)
 - ▶ 2) Conformité à la réglementation en vigueur soit au moment des travaux, soit au moment où le collège statue (charge de la preuve de la date revendiquée des travaux sur l'administré d'après le Conseil d'Etat). Quid des normes auxquelles on pouvait déroger? Panachage de difficultés? Ex.: hauteur des plafonds
 - ▶ 3) Pas soumis à l'évaluation des incidences sur l'environnement (obligation de droit européen et international)
 - ▶ 4) Services d'incendie et d'urgence
 - ▶ S'il y a régularisation, la situation est conforme et elle peut servir de base à l'examen d'un nouveau dossier...

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Wallonie : plusieurs mécanismes
 - ▶ Plus d'infraction de maintien 10 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2 CoDT) ;
 - ▶ Présomption irréfragable de conformité urbanistique (Art. D.VII.1bis CoDT) ;
 - ▶ Ou plus d'infraction de maintien 20 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2/1 et /2 CoDT) ;

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Plus d'infraction de maintien 10 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2 CoDT)
 - ▶ Il faut que :
 - ▶ « 1° l'infraction a été commise :
 - ▶ a) soit dans une zone destinée à l'urbanisation au plan de secteur au sens de l'article D.II.23, alinéa 2 ;
 - ▶ b) soit dans une zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre et qui porte sur une ou plusieurs affectations destinées à l'urbanisation au sens de l'article D.II.23, alinéa 2 ;
 - ▶ c) soit sur des constructions, installations ou bâtiments, ou leurs aménagements accessoires ou complémentaires, existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, ou dont l'affectation est conforme à la zone, ou dont l'affectation a été autorisée en dérogation au plan de secteur ;
 - ▶ 2° les actes et travaux en infraction sont conformes aux normes du guide régional (anciens RRU)

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Plus d'infraction de maintien 10 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2 CoDT)
 - ▶ « (...) »
 - ▶ 3° les actes et travaux en infraction rencontrent l'une des hypothèses suivantes :
 - ▶ a) en cas de non-respect du permis d'urbanisme ou du permis d'urbanisation **délivré**, l'ampleur des écarts est inférieure à vingt pour cent : i) de l'emprise au sol autorisée; ii) de la hauteur sous corniche et au faîte du toit autorisée; iii) de la profondeur autorisée; iv) de la volumétrie autorisée; v) de la superficie de planchers autorisée; vi) des cotes d'implantation des constructions; vii) de la dimension minimale ou maximale de la parcelle.
 - ▶ b) en cas de réalisation d'un auvent en extension d'un hangar agricole autorisé, pour autant que : i) la hauteur du faîte de l'auvent soit inférieure à celle sous corniche du hangar; ii) le hangar présente un tel auvent sur une seule de ses élévations; iii) l'auvent présente une profondeur maximale de sept mètres mesurés à partir de l'élévation du hangar ;
 - ▶ c) en cas de non-respect des ouvertures autorisées ;
 - ▶ d) en cas de non-respect des tonalités autorisées par le permis d'urbanisme.

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Plus d'infraction de maintien 10 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2 CoDT)
 - ▶ Travaux réalisés dans certaines zones;
 - ▶ Conformité au guide régional;
 - ▶ Un permis a été délivré mais on s'en est (un peu) écarté.
 - ▶ L'infraction de maintien cesse 10 ans après l'achèvement des travaux (T. Parl.: l'administration a la charge de la preuve). Nouveau délai de 5 ans (F. ONCLIN) : plus de poursuites au bout de 15 ans

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Présomption irréfragable de conformité urbanistique (Art. D.VII.1bis CoDT)
 - ▶ « Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le **1er mars 1998** sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Présomption irréfragable de conformité urbanistique (Art. D.VII.1bis CoDT)
 - ▶ « (...) Cette présomption ne s'applique pas :
 - ▶ 1° aux actes et travaux qui ne sont pas conformes à la destination de la zone du plan de secteur sur laquelle ils se trouvent, sauf s'ils peuvent bénéficier d'un système dérogatoire sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux soit d'une réglementation ultérieure entrée en vigueur avant le 1er mars 1998 ;
 - ▶ 2° aux actes et travaux qui consistent à créer un ou plusieurs logements après le 20 août 1994 ;
 - ▶ 3° aux actes et travaux réalisés au sein d'un site reconnu par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ;
 - ▶ 4° aux actes et travaux réalisés sur un bien concerné par une mesure de protection du patrimoine ;
 - ▶ 5° aux actes et travaux pouvant faire l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police administrative;
 - ▶ 6° aux actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'«aménagement» du territoire et de l'urbanisme avant l'entrée en vigueur du présent Code.

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Présomption irréfragable de conformité urbanistique (Art. D.VII.1bis CoDT)
 - ▶ « (...) 3° aux actes et travaux réalisés au sein d'un site reconnu par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ;
 - ▶ 4° aux actes et travaux réalisés sur un bien concerné par une mesure de protection du patrimoine;
 - ▶ 5° aux actes et travaux pouvant faire l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police administrative;
 - ▶ 6° aux actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avant l'entrée en vigueur du présent Code ».

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Présomption irréfragable de conformité urbanistique (Art. D.VII.1bis CoDT)
 - ▶ Réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 (présomption irréfragable de conformité, charge de la preuve de la date des travaux sur l'administration - sauf en dehors de la sphère pénale?)
 - ▶ Sauf exceptions :
 - ▶ Exigence de conformité au plan de secteur ;
 - ▶ En cas de création de logements irréguliers après le 20 août 1994 ;
 - ▶ Travaux dans une zone Natura 2000 ;
 - ▶ Travaux sur des biens protégés (biens classés...) ;
 - ▶ Si d'autres polices sont violées (ex. établissements classés, voirie?) ;
 - ▶ Après un PV de constat d'infraction/ jugement de condamnation.

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Plus d'infraction de maintien 20 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2/1 et /2 CoDT)
 - ▶ « § 2/1. Le maintien des actes et travaux autres que ceux visés à l'article D.VII.1, § 2, et réalisés sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci n'est pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de vingt ans après l'achèvement des actes et travaux.
 - ▶ § 2/2. Les paragraphes 2 et 2/1 ne s'appliquent pas aux actes et travaux visés à l'alinéa 2 de l'article D.VII.1bis ». (! Req. 6942, MB 25 juillet 2018, recours en annulation pendant à la C. const.)
 - ▶ Même mécanisme que pour le D.VII.1, § 2 mais 20 ans au lieu de 10 ans et conditions semblables à la présomption irréfragable de conformité.

Titre IV : La régularisation ou le « grand pardon »

- ▶ Le « grand pardon » ou la nécessaire prise en compte de la sécurité juridique
 - ▶ Wallonie : plusieurs mécanismes
 - ▶ Plus d'infraction de maintien 10 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2 CoDT)
 - ▶ Supprime l'infraction au bout de 10+5 ans ;
 - ▶ Seulement dans certaines zones ;
 - ▶ Seulement si réalisé en conformité avec le guide régional ;
 - ▶ Seulement si on s'écarte d'un permis délivré.
 - ▶ Présomption irréfragable de conformité urbanistique (Art. D.VII.1bis CoDT)
 - ▶ Conformité à la législation (amnistie), sauf exceptions ;
 - ▶ Pour des travaux réalisés avant le 1^{er} mars 1998.
 - ▶ Ou plus d'infraction de maintien 20 ans après l'achèvement des travaux (Art. D.VII.1, § 2/1 et /2 CoDT)
 - ▶ Supprime l'infraction au bout de 20+5 ans ;
 - ▶ Sauf exceptions

Merci de votre attention !



SC SPRL Stéphane Rixhon Avocat



CAMBIER
avocats

- ▶ Plus d'informations sur <https://rixhon-avocat.be>
- ▶ Me contacter au 0473/53.25.09 ou sur s.rixhon@avocat.be