

*AVANT-PROJET D'ORDONNANCE PORTANT MODIFICATION DU TITRE VII DU CODE  
BRUXELLOIS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE « COBAT » EN VUE D'INSTAURER  
UN DROIT DE PRÉEMPTION GÉNÉRALISÉ À  
L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE*

---

*AVIS DE LA COMMISSION RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT*

*6 JANVIER 2022*

---

Secrétariat Commission  
Régionale de Développement  
Gewestelijke Ontwikkelings-  
Commissie Secretariaat

Rue de Namur 59  
1000 Bruxelles  
Naamsestraat 59  
1000 Brussel

T +32 2 435 43 56  
F +32 2 435 43 99  
@ crd-goc@perspective.brussels [ici](#)  
www.crd-goc.brussels [ici](#)

Vu la demande d'avis sollicitée par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sur l'**Avant-projet d'ordonnance portant modification du titre VII du Code Bruxellois de l'aménagement du territoire « CoBAT » en vue d'instaurer un droit de préemption généralisé à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale** reçue en date du 10 décembre 2021 ;

Vu l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2019, relatif à la Commission régionale de développement ;

La Commission s'est réunie les 23 décembre 2021 et 6 janvier 2022.

Après avoir entendu le représentant du Cabinet du Ministre-Président, Rudi Vervoort;

La Commission émet en date 6 janvier 2022 l'avis unanime suivant :

## 1. CONTEXTE

---

### Systeme actuel

Loin d'être une atteinte disproportionnée au droit de propriété, le droit de préemption actuel est une simple faculté d'acquisition dans le chef de l'autorité, de pouvoir acheter aux conditions et prix du compromis de vente.

Actuellement, conformément au COBAT, le gouvernement peut adopter un arrêté qui fixe un périmètre de préemption spécifique sur un territoire limité, souvent en lien avec la Zone de Rénovation Urbaine (ZRU) et avec les outils comme les contrats de Quartiers, la politique des villes.

18 sont actifs à l'heure actuelle. Les périmètres spécifiques sont déterminés, soit par la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) soit sur demande du pouvoir préemptant lui-même. Il y a environ 300 à 350 dossiers de préemption/an, qui aboutissent à maximum 5 achats/an, ce qui est peu mais concerne des biens stratégiques.

Cet outil vient appuyer ou aider la politique de rénovation et donne une faculté, dans le chef des pouvoirs préemptants, de pouvoir exercer ce droit avant l'acheteur potentiel.

Le pouvoir préemptant a 60 jours pour exercer ce droit, sur base d'un compromis de vente reçu par l'administration, dans le cadre d'un intérêt spécifique (dédensifier, créer un passage pour un espace vert, lutter contre les immeubles abandonnés, etc...).

### Préemption généralisée

L'instauration d'un droit de préemption généralisé sur l'ensemble du territoire régional est inscrit dans la Déclaration de Politique régionale (DPR), au chapitre relatif à la stratégie d'acquisition et de rénovation du bâtiment.

Il y a un réel besoin en termes de logement social (plus de 50.000 ménages sont en attente de logement social). La ville est devenue très dense et il n'y a plus de réserve foncière disponible. Il y a une réelle volonté du Plan d'urgence pour le Logement (PUL) de disposer d'outils pour appuyer la stratégie de développement du logement à caractère social, au moyen d'acquisitions et de constructions, ou /et de rénovations du bâti existant.

Dans ce cadre, Urban a été chargée avec un conseiller juridique supervisé par le cabinet, de réfléchir à la possibilité juridique de prévoir, dans le CoBAT directement, un droit de préemption généralisé à l'ensemble du territoire régional. C'est inédit, peu d'exemples existent en Europe.

L'objectif initial était d'éviter que toutes les ventes soient soumises à un droit de préemption généralisé. Le but n'est pas de bloquer indéfiniment des ventes mais de pouvoir créer des opportunités foncières stratégiques dans le chef de la Région pour des biens immeubles d'une certaine taille ou pour des terrains non bâtis d'une certaine superficie. Il est entendu que l'autorité publique n'a pas pour vocation d'intervenir de manière précise dans des petits bâtiments (bien qu'elle le fait déjà via la préemption actuelle). L'idée de la préemption généralisée n'est pas de viser toutes les ventes (ce qui serait de toute manière ingérable par Urban).

Outre la consultation des instances et des communes, la Fédération des notaires a été invitée à remettre un avis. Beaucoup de questions sont encore à discuter sur la mise en œuvre.

La réforme pourrait entrer en vigueur en septembre 2022, mais il n'y a pas de calendrier précis prévu.

Pour la préemption généralisée, il n'y a pas de budget spécifique, ce sera au cas par cas. Dans la législature prochaine, cela fera l'objet de discussions budgétaires spécifiques.

## 2. PROJET

### Champ d'application de la préemption généralisée

Il faut une taille minimum pour que le bien soit pris en compte :

- Immeubles bâtis (tous les immeubles bâtis de + de 750 m<sup>2</sup>).

Les autres sont trop petits pour intéresser les pouvoirs préemptants. Dans la préemption généralisée, on exclut les copropriétés car en termes de gestion, les pouvoirs préemptants estiment que c'est extrêmement compliqué.

- Terrains non bâtis de 500 m<sup>2</sup> minimum.

Interrogé sur l'impact du zonage au PRAS, le représentant du Gouvernement confirme que ce pourrait être un terrain en zone verte mais le champ d'application de la préemption généralisée ne portera que sur la réalisation de logements, ce qui suppose que le terrain soit constructible.

Par définition, l'autorité ne pourra jamais acquérir via la préemption généralisée, si l'objectif visé n'est pas de construire. Outre la modification du PRAS, qui va être formellement lancée d'ici à 2024, les Plans d'aménagement Directeur (PAD) pourraient fixer une affectation contraire au PRAS

et rendre bâtissables des terrains qui ne le sont pas. L'intérêt de la RBC n'est cependant pas de détruire des espaces naturels qui sont nécessaires à l'équilibre des quartiers.

#### Limitation du nombre de pouvoirs préemptants & marque d'intérêt

Dans le cadre du PUL, l'idée est de limiter uniquement et expressément l'exercice du droit de préemption généralisé à un certain nombre de pouvoirs (par exemple, ni Actiris ni le Port de Bruxelles ne sont repris comme pouvoir préemptant). Seuls des opérateurs publics de logement ont été choisis par ordre de préférence : Région, SLRB, Citydev, SAU, 19 communes, pour créer des logements encadrés.

Un mécanisme nouveau a été créé : il sera demandé aux pouvoirs préemptants de marquer leur intérêt pour le bien, par mail dans les 30 jours. Dans ce cas, un nouveau délai de 30 jours est accordé. Si le pouvoir ne marque pas son intérêt, la vente se poursuit et la préemption ne pourra plus être exercée.

Cela responsabilise les pouvoirs préemptants et évite de bloquer arbitrairement des ventes (ce n'est pas le but de la préemption).

#### Logement encadré

Le logement encadré vise toutes les catégories du logement qui existent dans le code du logement. C'est une définition cadre censée apporter un cadre général et reprendre toutes les définitions pour ne fermer aucune porte.

La définition est large et ne veut éliminer personne même si l'on vise essentiellement le logement social.

L'arrêté charges d'urbanisme est en cours de révision. Le régime des charges d'urbanisme permet de créer du logement social ou conventionné. La plupart des opérateurs/promoteurs l'ignorent, en sorte que généralement, on ne fait que du logement conventionné. Le but du gouvernement dans la modification de l'arrêté charges est de favoriser majoritairement le logement social, mais il est important de faire la même chose pour la préemption généralisée.

#### Délais de validité des périmètres spécifiques

Par rapport au régime général, il y aura une coexistence entre les périmètres de préemption spécifique et le périmètre généralisé. La durée de validité des périmètres spécifiques passe de 7 à 10 ans. Actuellement, les pouvoirs préemptants peuvent demander un prolongement après 7 ans. En Flandre et Wallonie, le délai est plutôt de 15 ans.

#### Plateforme informatique

Afin de rationaliser les procédures Urban mettra en place une plateforme informatique accessible aux notaires, pour notifier par voie électronique les ventes aux pouvoirs préemptants.

### 3. AVIS

La Commission soutient le principe de préemption généralisée, pour autant que le système mis en place soit performant et efficace. La consultation de la Fédération des Notaires et la mise en place d'une plateforme interactive sont, dans cette perspective, très positives. Le renforcement de l'administration l'est tout autant.

Pour être un acteur de l'aménagement de la ville et des transitions écologiques et sociales nécessaires, la Région manque de propriétés publiques. Par rapport à d'autres villes, le rapport avec le privé est très déséquilibré. Bruxelles est une ville construite par le privé. La gouvernance se limite à gérer le domaine public. Le projet d'ordonnance examiné donne une ouverture à penser une planification qui va au-delà du seul domaine public. Mais le focaliser uniquement sur du logement social ne suffit pas.

La transition écosystémique, la biodiversité posent autant de problèmes au développement urbain que la densification. Toute la question de l'exode urbain se pose. Un aménagement plus vert et ouvert du territoire à certains endroits est vital.

Faire la ville actuellement, c'est envisager nécessairement le bâti en rapport à la densification et à la dédensification. Le projet d'ordonnance est très restrictif, dans une lecture assez stricte de la DPR.

Au niveau du centre-ville, beaucoup plus que le logement social, l'espace ouvert peut avoir une priorité du point de vue urbanistique. La Commission estime qu'il faudrait élargir le champ d'application de la préemption généralisée, non seulement pour réaliser du logement, mais aussi pour éventuellement dédensifier et créer des espaces verts et ouverts ou encore répondre aux autres besoins urgents en matière d'équipements d'intérêt collectif et de service public (par exemple, des milliers de places manquent pour l'enseignement secondaire, manquent également des infrastructures pour le sport ou les plaines de jeux),

Cela implique d'élargir les pouvoirs préemptants et de permettre, par exemple, à Bruxelles Environnement ou d'autres opérateurs d'être pouvoir préemptant.

La Commission relève également que le champ d'application doit pouvoir intégrer les bâtiments vendus dans leur ensemble, même s'ils sont, à l'origine, des copropriétés, comme c'est prévu dans le projet pour les lotissements.

Elle estime également qu'il serait utile de prévoir des seuils différenciés pour des terrains non bâtis, en fonction du tissu urbain rencontré et de sa densité, afin de pouvoir répondre pleinement aux objectifs poursuivis. En première couronne, le seuil de 500 m<sup>2</sup> apparaît largement excessif.

La Commission s'interroge également sur le sort des terrains faiblement construits et qui seraient détruits (par ex : un garage/hangar de moins de 750 m<sup>2</sup>). A cet égard, le projet ordonnance pourrait intégrer un troisième critère alternatif, à savoir l'emprise au sol.

La Commission attire l'attention sur le risque que peut présenter le délai court de 30 jours accordé aux pouvoirs préemptants pour marquer leur intérêt durant la période des congés d'été et suggère de prévoir une disposition spécifique pour cette période.