

CoDT – Le dépôt de plans modificatifs, le point sur les questions fréquemment posées

La procédure des plans modificatifs a subi une révision fondamentale lors de la réforme du CoDT entrée en vigueur le 1^{er} avril 2024. Initiative communale, interruption des délais, limitation de l'utilisation de la procédure, etc. Les nouveautés sont globalement maîtrisées par les villes et communes. Nous recevons cependant de nombreuses questions sur des points spécifiques de la procédure dont nous faisons ici un relevé et tentons d'apporter des réponses adaptées.

Le SPW-TLPE a édité un document à destination des « experts » intitulé « [Modifier la demande en cours de procédure](#) ». Ce document apparaît complet et fort utile pour maîtriser la procédure et ses contours.

Au travers de la lecture du D.IV.42 et 43 du CoDT, nous éveillerons votre attention sur quelques points procéduraux clés qui ont fait l'objet de récentes questions et analyse.

D.IV.42

« § 1er. Lorsque l'autorité compétente est le collège communal ou le fonctionnaire délégué en vertu de l'article D.IV.22 ou lorsque la demande a pour objet une modification mineure d'un permis délivré par le Gouvernement en vertu de l'article D.IV.25, le demandeur peut, d'initiative ou à la demande de l'autorité compétente, informer [1] le collège communal et le fonctionnaire délégué [2] de sa décision de produire des plans modificatifs ou un complément de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences [3], par envoi [4], au plus tard dix jours avant l'échéance du délai [5] dans lequel l'autorité compétente envoie sa décision.

D'initiative ou à la demande du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement [1], le demandeur peut informer le fonctionnaire délégué lorsqu'il est l'autorité chargée de l'instruction des demandes de permis visées aux articles D.II.54, D.IV.25 et D.V.16 de sa décision de produire des plans modificatifs ou un complément de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences par envoi [4], au plus tard dix jours avant l'échéance du délai [5] dans lequel le fonctionnaire délégué adresse le dossier instruit au Gouvernement. Il en informe simultanément le collège communal [2] ».

[1] – La demande de plans modificatifs

L'autorité compétente peut demander l'introduction de plans modificatifs ou un complément de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences. Aucune « délégation » (similaire à celle prévue au D.IV.33 par exemple) n'est prévue. Il en découle qu'une telle demande doit nécessairement émaner du collège communal pour être valablement formulée. Cependant, l'effet juridique de l'interruption des délais (v. [5]) n'étant lié qu'à l'envoi par le demandeur de sa décision d'introduire de tels plans ou compléments, le non-respect strict de ce formalisme par le collège ne devrait pas entacher la procédure d'irrégularité.

Notons que l'autorité peut « demander » mais ne peut pas « imposer ». Si le demandeur n'y donne pas suite, la procédure d'instruction se poursuit et la décision (ou l'absence de décision) de l'autorité compétente se prendra en conséquence.

[2] – L’envoi au collège communal et au fonctionnaire délégué

Le demandeur doit « *informer le collège communal et le fonctionnaire délégué de sa décision* » lorsque le collège communal est compétent. L’envoi (v. [4]) aux deux autorités est une condition substantielle. Aussi longtemps que le fonctionnaire délégué n’a pas été informé de la décision du demandeur, les délais ne sont pas interrompus. Si l’information n’intervient pas dans les 10 jours précédant l’échéance du délai, les plans modificatifs ne peuvent plus être introduits. Il convient d’être attentif à ce point, car le non-respect de ces délais peut entraîner une saisine.

Notons que si l’autorité compétente est le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement wallon, l’envoi par le demandeur doit être fait « *simultanément* » au fonctionnaire délégué et au collège communal. La condition est encore plus stricte.

[3] - Notion de « plans modifiés » et application du D.IV.42

Il convient de distinguer les « plans modificatifs » des « documents complémentaires ». Seuls les premiers permettent d’activer la procédure prévue à l’article D.IV.42. Ce point est, en pratique assez complexe.

La distinction de ces notions est très importante, car une erreur sur ce point pourrait entraîner l’irrégularité de la procédure entamée et, partant, notamment, le non-respect des délais de rigueur applicables à l’instruction du permis initial.

Sur l’ancienne mouture du D.IV.42, le Conseil d’Etat (CE., n°258.914, 26 février 2024, p.v.): a déjà considéré que:

- les pièces complémentaires « *précisent ou complètent le dossier sans modifier toutefois l’objet de la demande ; ces pièces peuvent être déposées à tout moment et n’ont pas d’influence sur les délais de procédure* » ;
- les plans modificatifs « *peuvent changer l’objet de la demande et font l’objet de la procédure de modification de la demande de permis* » (Doc., Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1, p. 51).

« *Il en résulte que les plans modificatifs sont ceux qui changent l’objet de la demande, tandis que les pièces complémentaires se limitent à préciser ou compléter le dossier sans pour autant modifier son objet. Seuls les plans modificatifs bénéficient de nouveaux délais de décision en application de l’article D.IV.43, alinéa 1er, du CoDT* ». (...)

La note du SPW précitée confirme cette distinction.

Cette distinction n’est pas toujours évidente. A titre d’exemple, le Conseil d’Etat a déjà considéré que :

- « *Il n’est pas contesté que le seul changement opéré par ces plans par rapport aux plans initiaux réside dans la correction des limites des zones du plan de secteur sur le nouveau plan d’implantation, une telle correction ne changeant pas l’objet de la demande. Par ailleurs, la circonstance que la correction de ces limites a une influence sur le calcul de la densité projetée en zone d’habitat à caractère rural et, partant, sur l’appréciation à opérer quant aux recommandations du SDC est étrangère à l’objet de la demande. Il s’ensuit que ces nouveaux plans ne peuvent pas être qualifiés de « modificatifs » au sens des articles D.IV.42 et D.IV.43 du CoDT. Partant, leur dépôt est sans incidence sur les délais de la procédure administrative* ». (CE., n°258.914, 26 février 2024, p.v) ;

- « Dès lors que les nouveaux éléments déposés par le demandeur de permis appuient la déclaration, déjà contenue dans le dossier de demande de permis, selon laquelle le remblai litigieux est d'une hauteur de 1,30 mètre, laquelle a été soumise aux observations du voisin requérant, qui, dans sa réclamation, a émis ses critiques sur ce point, il n'y a pas lieu de faire application de la procédure visée à l'article D.IV.42 du CoDT, qui ne concerne que les modifications de la demande ». (CE., n°251.021, 22 juin 2021, Le Clef) ;
- « Il ressort sans ambiguïté des pièces du dossier que l'autorité communale a considéré que les plans déposés en cours de procédure étaient des plans modificatifs au sens de cette disposition. Cette qualification juridique ne paraît pas erronée dès lors qu'une comparaison avec le projet initial fait apparaître que l'emplacement et les dimensions de certains bâtiments ont été modifiés ». (CE., n°248.107 du 3 août 2020, De Tiege).

Cette notion de modification ou de changement de « l'objet » de la demande doit par ailleurs se lire à la lumière du D.IV.42, paragraphe 3 qui semble rajouter une « couche » contradictoire. Il prévoit que « les mesures particulières de publicité et la consultation des services et commissions précitées ne sont pas requises : (...) 2° lorsque la modification projetée n'a qu'une portée limitée et **ne porte pas atteinte à l'objet** et à l'économie générale du projet et à ses caractéristiques substantielles ».

Les notions de « changer l'objet » et de « porter atteinte à l'objet » doivent donc être distinguées puisqu'elles n'ont, visiblement, pas la même portée. Il semble en effet possible de « changer l'objet » sans pour autant y « porter atteinte ».

Au vu de ces éléments, notre interprétation pourrait se résumer comme suit :

- L'application du **D.IV.42 et s. n'est pas une faculté**. Elle est liée au contenu des documents déposés.
 - Si le document déposé se contente de préciser ou de compléter le dossier, sans modifier de manière concrète les actes et travaux qui seront réalisés, l'article D.IV.42 du CoDT ne pourra pas s'appliquer.
 - Si le document déposé ne se contente pas de préciser ou de compléter le dossier, mais propose une modification concrète, même de portée limitée, du projet, il s'agira d'un plan ayant pour effet de changer l'objet de la demande, soit un plan modificatif au sens du D.IV.42 du CoDT. Ce dernier devra s'appliquer. Afin de déterminer si les modifications projetées doivent être soumises à mesure particulière de publicité et à la consultation des instances ou non, il faudra, alors, analyser en outre si celles-ci ont une portée limitée et ne portent pas atteinte à l'objet et à l'économie générale du projet.
- Une mauvaise interprétation du fait générateur du D.IV.42 pourrait entraîner l'irrégularité de la procédure.

[4] – L'envoi

La demande doit se faire par « envoi ». Cette notion fait référence aux « modalités d'envoi et calcul des délais » prévus par l'article D.I.13 : « à peine de nullité, tout envoi doit permettre de donner date certaine à l'envoi et/ou à la réception de l'acte, quel que soit le service de distribution du courrier utilisé (...) ». Selon les R.I.13, « les procédés donnant date certaine à l'envoi (...) sont notamment : 1° (...) un récépissé daté du courrier fourni par le service de distribution le cas échéant conforme au décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes, ou signé par le destinataire du courrier ».

Il en découle qu'un simple « mail » ne suffit pas. Il faut bien un envoi recommandé auprès, tant du collège communal que du fonctionnaire délégué (v. [2]). Cependant, depuis le 1^{er} août 2024, l'article R.I.13 prévoit la possibilité d'un « *récépissé (...) signé par le destinataire du courrier* ». Le demandeur pourrait donc déposer sa demande auprès de la commune et du fonctionnaire délégué contre un récépissé (ou faire un dépôt à la commune et un envoi au fonctionnaire délégué). Notons que cette disposition paraît peu applicable lorsque l'autorité régionale est compétente puisqu'un envoi « simultané » est prévu, dans ce cas, au collège (v. [2]).

[5] – le calcul des dix jours.

La demande doit intervenir « *au plus tard dix jours avant l'échéance du délai dans lequel l'autorité compétente envoie sa décision* ». Le calcul du délai doit donc bien se faire au regard de l'échéance du délai. Pour exemple, si la notification de la décision doit être réalisée pour le 20 mars, l'envoi du courrier doit être réalisé au plus tard le 11 mars ; le 20 étant compris dans le délai.

« § 2. *L'envoi par le demandeur [5] de sa décision d'introduire des plans modificatifs ou un complément de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences a pour effet d'interrompre les délais d'instructions [6] de la demande jusqu'au dépôt de ceux-ci et au maximum pendant cent quatre-vingts jours* ».

[5] – La demande de plans modificatifs

Il s'agit bien de « *l'envoi par le demandeur* » qui permet l'interruption des délais. L'envoi de la demande de plans modificatifs par l'autorité compétente n'a aucun effet direct. Le demandeur doit répondre et confirmer son acceptation d'enclencher la procédure prévue à l'article D.IV.42 par l'envoi de cette demande à l'autorité compétente. En conséquence, si la demande émane de l'autorité compétente, il convient de bien calculer les délais, car, quoi qu'il se passe, l'envoi du demandeur devra intervenir « *au plus tard dix jours avant l'échéance du délai* ».

[6] – L'effet d'interruption

« L'interruption », citée dans le présent texte, doit se distinguer de la « suspension », citée à d'autres endroits du CoDT (DIV.62, par exemple). Il est communément considéré que la « suspension » d'un délai en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru (pour exemple, la suspension de mesures de publicité pendant les congés estivaux, D.I.16). Pour l'« interruption » au contraire, il est considéré qu'un nouveau délai recommence à courir, à compter de la date de l'acte interruptif. Le choix de ce terme par le législateur n'est donc pas anodin et les effets bien différents. Au-delà des 180 jours, si les plans modificatifs ne sont pas remis dans les délais, l'instruction de la demande recommence en l'état, avec un nouveau délai « plein » (de 30, 75 ou 115) et non pas, comme pour une suspension, avec le délai restant de la procédure entamée. Comme le précise le SPW-TLPE dans la note précitée, « *l'autorité délivrante dispose d'un nouveau délai de décision complet pour instruire la demande sur base du dossier initial déposé et pour envoyer sa décision* ».

« § 3. Les plans modificatifs ou le complément de notice d'évaluation peuvent être soumis à de nouvelles mesures de publicité par l'entremise de la commune et à l'avis des services ou commissions qui ont été consultés précédemment au cours de la procédure. Dans ce cas, le demandeur en est informé.

Lorsque sont déposés soit des plans modificatifs accompagnés d'un complément d'étude d'incidences, soit un complément d'étude d'incidences, ils sont soumis à de nouvelles mesures de publicité par l'entremise de la commune et à l'avis des services ou commissions qui ont été consultés précédemment au cours de la procédure. Le demandeur en est informé.

Lorsque les plans modificatifs portent sur un bien classé ou assimilé, au sens du Code wallon du Patrimoine, qui a fait l'objet d'une autorisation patrimoniale et ont un impact sur les parties classées ou assimilées de ce bien, une nouvelle autorisation patrimoniale est sollicitée en vertu de l'article D.52 du même Code. Lorsque les plans modificatifs portent sur un projet qui a fait l'objet d'un avis archéologique préalable en vertu de l'article D.62, paragraphe 1, du Code wallon du Patrimoine, un nouvel avis archéologique préalable est sollicité en vertu de l'article D.63 du même Code.

Sous réserve de l'alinéa 3, les mesures particulières de publicité et la consultation des services et commissions [7] précités ne sont pas requises :

1° lorsque la modification projetée ou le complément de notice résulte d'une proposition ou d'une critique contenue dans les observations ou réclamations faites lors de l'enquête publique ou pendant la période d'annonce de projet ou qui s'y rattache directement ;

2° lorsque la modification projetée n'a qu'une portée limitée et ne porte pas atteinte à l'objet [8] et à l'économie générale du projet et à ses caractéristiques substantielles ».

[7] – La notion de « services et commissions »

Rappelons que le fonctionnaire délégué n'est pas assimilé par le CoDT à « des instances et commissions ». Par ailleurs, l'article D.IV.42 paragraphe 1er rappelle bien que « si le collège communal est l'autorité compétente, l'avis du fonctionnaire délégué est sollicité lorsqu'il est obligatoire ». Cette nouvelle demande d'avis est valable en toute hypothèse, et ce même si le fonctionnaire délégué n'a émis aucune remarque dans son premier avis et même si les plans modificatifs ont été introduits par suite des remarques qu'il aurait formulées dans ce premier avis.

Soulignons que la commune pourrait être amenée à demander l'avis du fonctionnaire délégué à la suite du dépôt des plans modificatifs (alors que cet avis n'était pas requis lors de la demande initiale). De même, à la suite de ces modifications, il n'est pas interdit à la commune de solliciter d'initiative cet avis (D.IV.15). Il convient alors de bien le mentionner dans le nouvel accusé de réception.

[8] – La notion « d'objet de la demande et de « porter atteinte ».

V. pour l'analyse, supra, le [3] - Notion de « plans modifiés » et application du D.IV.42.

« § 4. Si le collège communal n'est pas l'autorité compétente, son avis est sollicité lorsqu'il est obligatoire.

Si le collège communal est l'autorité compétente, l'avis du fonctionnaire délégué est sollicité lorsqu'il est obligatoire ».

Art. D.IV.43.

« Le dépôt contre récépissé ou l'envoi des plans modificatifs ou du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences fait l'objet de l'envoi d'un accusé de réception qui se substitue à celui visé à l'article D.IV.33 [9]. Le cas échéant, il est fait application de l'article D.IV.33, alinéas 2 et 3.

Dans les cas visés à l'article D.IV.42, paragraphe 1er, alinéa 1er, les nouveaux délais de décision sont fixés sur la base des plans modificatifs ou du complément corollaire de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences conformément à l'article D.IV.46, alinéa 1er ou à l'article D.IV.48, alinéa 1^{er} ».

[9] – Un nouvel accusé de réception

La procédure d'examen de complétude est d'application pour les plans modificatifs et compléments corollaires de notice d'évaluation des incidences ou d'étude d'incidences. En conséquence, les communes vérifient la complétude du dossier de plans modifiés déposé et bénéficient de 30 jours pour en accuser réception ou adresser le relevé de pièces manquantes en cas de plans modificatifs incomplets.

A notre estime, cet accusé peut être réalisé par le service urbanisme lorsqu'il a bien reçu la délégation conformément au D.IV.33. Même si l'article D.IV.42 n'y renvoie pas expressément, il nous semble soutenable de considérer que le présent accusé de réception, qui se substitue au précédent, peut être signé par les mêmes personnes. Il convient cependant de bien s'assurer que la délégation octroyée par le collège ne vise pas limitativement le D.IV.33. Selon le Conseil d'Etat, « *s'il est admis qu'une autorisation de déléguer peut être implicite, en revanche, toute délégation de compétence doit être consacrée par un écrit et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail* » (CE., 9 mars 2004, n°128.966, Lahaye).

Art. D.IV.43/1.

« Pour une même demande, des plans modifiés peuvent être déposés une fois seulement [10] auprès de l'instance compétente en première instance ».

[10] – Un jeu de plans modifiés mais deux prorogations de 20 jours

L'article D.IV.46 permet au collège communal de proroger les délais d'instruction d'une demande de permis de 20 jours. Parfois, des plans modificatifs sont introduits après ou grâce à l'utilisation de cette faculté.

L'introduction des plans modificatifs entraîne un nouvel accusé de réception avec le démarrage d'un nouveau délai d'instruction (30, 75 ou 115 jours) adapté au projet modifié. L'article n'interdit pas, à notre sens, de proroger ce nouveau délai de 20 jours, et ce, même si une telle prorogation a déjà été utilisée sur la base de la « première » procédure d'instruction. La délivrance d'un nouvel accusé de réception autorise l'utilisation de cette faculté.

Thibault Ceder
Chef de Service