



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - CoDTbis

ENQUÊTE - LES DELAIS DE RIGUEUR Septembre/octobre 2015

Décembre 2015

Table des matières

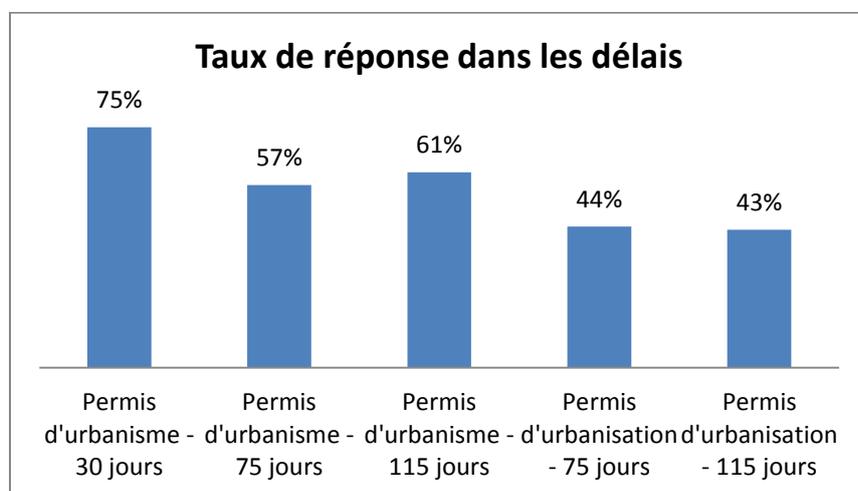
Synthèse des résultats et recommandations	3
1. Introduction	9
a. Contexte	9
b. Questionnaire	9
c. Objectifs.....	11
2. La procédure de délivrance des permis	12
a. La réunion de projet.....	12
b. La composition de la demande de permis.....	12
c. Les demandes d'avis	13
d. Envoi de la décision.....	14
3. Les conséquences des délais de rigueur.....	16
a. Sur le dispositif de la décision.....	16
b. Sur la qualité des décisions prises.....	17
c. Sur les moyens alloués.....	18
4. Le respect des délais de rigueur.....	19
a. Les permis d'urbanisme.....	19
1. Les permis 30 jours.....	19
2. Les permis 75 jours.....	20
3. Les permis 115 jours.....	21
b. Les permis d'urbanisation et de construction groupée	22
1. Les permis 75 jours.....	22
2. Les permis 115 jours.....	23
Annexe – Explicatif des délais de rigueur envoyé aux communes.....	25

Synthèse des résultats et recommandations

L'objectif de la présente enquête visait à s'assurer que le mécanisme ambitionné au sein du CoDTbis résistait effectivement à l'épreuve des pratiques et des possibilités communales.

Les résultats obtenus présentent un intérêt majeur dans la mesure où ils **mettent en lumière le caractère inadapté des délais de rigueur dans un nombre considérable de situations**. Il apparaît clairement aujourd'hui que dans l'état actuel du texte, et malgré les potentielles réorganisations internes au sein des communes, les délais de rigueur ne sont pas adaptés à la réalité du terrain et vont entraîner un réel blocage. L'application du mécanisme de dessaisissement communal risque en effet de devenir la règle plutôt que l'exception qu'il est censé être.

L'enquête réalisée permet de souligner la difficulté de respecter le mécanisme proposé dans la proportion suivante¹:



Six écueils sont identifiés dans l'enquête et correspondent parfaitement aux avertissements que l'Union des Villes et Communes de Wallonie a formulés à de nombreuses reprises depuis que l'idée des délais de rigueur a fait son apparition. Ils appellent tous un correctif *ad hoc* sous peine de galvauder l'élément phare de la réforme².

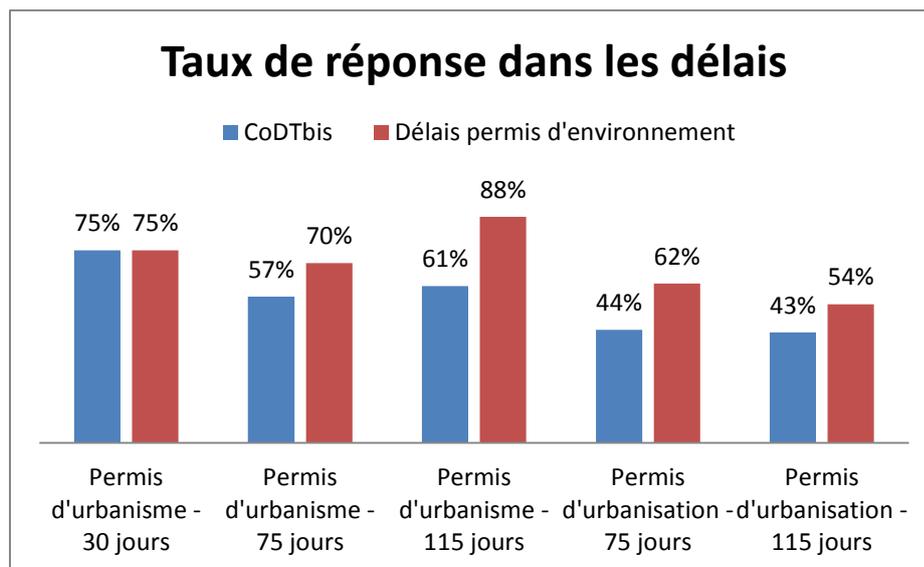
1.

Une première conclusion qui se dégage très nettement est l'insuffisance des délais de 75 et 115 jours dans un nombre considérable de cas. On remarque ainsi que presque la moitié des communes interrogées estiment qu'il ne sera pas possible de respecter les délais de 75 et de 115 jours même en activant la prolongation de 30 jours. Cette proportion devient inacceptable lorsqu'on évoque les permis d'urbanisation. Cela nous amène à penser que le délai complémentaire de trente jours sera avant tout utilisé pour combler la brièveté des délais de 75 et 115 jours et qu'il ne pourra être utilisé pour ce à quoi il est destiné, à savoir faire face aux innombrables événements dilatoires potentiels.

¹ Dans cette hypothèse, la prolongation de 30 jours est utilisée. A défaut, les propositions de réponses dans les délais tombent à un niveau inadmissible, soit en moyenne, 40% de réponse dans les délais.

² Nos propositions se veulent pragmatiques et s'inscrivent dans la continuité du mécanisme existant. D'autres pistes auraient pu être évoquées (pour exemple, réfléchir à des délais par taille de communes) mais nous semblaient moins porteur de lisibilité.

Nous proposons donc, comme nous l'avons répété à de nombreuses reprises, mais cette fois soutenus par des chiffres éloquentes, **de pousser à plein le parallélisme avec la procédure applicable aux permis d'environnement** en portant les délais de 75 et 115 jours respectivement à 90 et 140 jours de façon à rendre possible le respect des délais pour un maximum de communes qui estiment actuellement ne pas pouvoir les tenir. Ce parallélisme procédural s'impose en raison des similitudes des deux procédures d'autorisation et a d'ailleurs été appliqué sur tous les autres points (recevabilité, délai de prolongation, avis valant décision du fonctionnaire délégué). Cette prolongation de 15 et de 25 jours permettrait, selon une estimation tirée de l'enquête, de remettre dans les délais une proportion significative de permis; proportion qui pourrait encore augmenter grâce aux propositions complémentaires faites ci-après.



On voit ainsi, au niveau des permis d'urbanisme, que par ce biais l'on se rapproche des réponses estimées dans les délais pour les permis «30 jours», soit 75%. Le permis d'urbanisation reste, lui, extrêmement préoccupant. Dans l'un et l'autre cas, il est évident que la seule action sur les délais n'est pas tenable au regard de l'autonomie communale, qui se verrait destituée de fait de sa compétence.

On rappellera utilement à cet égard que le fonctionnaire délégué dispose d'un délai de 130 jours pour traiter les mêmes demandes de permis, alors qu'il ne connaît pas les mêmes contraintes procédurales liées aux décisions collégiales. Il est également le seul à disposer d'une prise en compte de la complexité du projet dans la détermination de son délai de décision.

Si les délais prévus dans l'actuel CoDT devaient être maintenus à l'encontre des résultats clairs de l'enquête, au nom de la rapidité, il va de soi qu'ils ne peuvent en aucun cas se solder par une perte de pouvoir décisionnel des communes. La seule solution pour les communes n'étant pas en mesure de respecter les délais fixés dans le projet de décret, et qui veulent logiquement toujours garder leur compétence en matière d'urbanisme sera d'engager du personnel supplémentaire, seul moyen d'accélérer les procédures de façon notable. Il est en effet illusoire de penser qu'il existe une marge d'accélération des procédures suffisante en dehors de cette solution dans la mesure où les communes instruisent des permis depuis de nombreuses années et qu'on peut raisonnablement en déduire qu'elles ont déjà optimisé les processus.

Si le législateur veut la rapidité, elle aura donc un coût non négligeable en termes de personnel qu'il conviendra de couvrir afin non seulement de respecter le principe de neutralité budgétaire pour les communes des réformes menées par la Wallonie mais surtout de rendre possible ces engagements dans un contexte d'extrême tension des budgets communaux.

2.

Le rallongement des délais ne sera toutefois pas suffisant pour ce qui concerne les permis d'urbanisation ou certains projets d'importance au vu des délais complémentaires estimés nécessaires par les services communaux interrogés. C'est la raison pour laquelle un correctif supplémentaire doit être pris. L'application des délais de rigueur à ces permis nécessite selon nous que certaines questions, comme les charges et conditions d'urbanisme, soient vidées en amont du dépôt du permis, ce qui implique que l'autorité compétente puisse **imposer une réunion de projet même après réception d'une demande**. Si ce correctif n'est pas adopté, le rythme imposé par les délais de rigueur sera un obstacle à la négociation sereine et réfléchie de ces charges et conditions, question pourtant centrale de ces projets.

3.

Nous l'avons souvent pointé comme une grave lacune, les communes le confirment encore, l'absence de possibilité pour la commune de demander un complément d'information en cours de procédure avec effet sur l'écoulement du délai conduira à d'innombrables refus pour incomplétude ou à des permis délivrés avec une connaissance de cause insuffisante et donc fragile juridiquement. Les demandes de compléments sont systématiques et leur importance est souvent décisive: compléments suite à une enquête publique, un avis de commission, recevabilité par défaut au début de la procédure, ... Il est intenable que les délais de rigueur fassent fi de cette réalité. La praticabilité des délais de rigueur passe donc nécessairement par **la consécration de la possibilité pour l'autorité compétente de demander un complément d'information en cours de procédure avec suspension du délai corollaire**, dans la mesure où ces demandes de complément arriveront souvent à une période bien avancée du délai de base. Le délai complémentaire de trente jours ne saurait couvrir cette éventualité comme on le verra au point suivant.

4.

L'enquête démontre que la prolongation de trente jours ne permettra pas de régler la problématique des avis tardifs dans la mesure où les retards excèdent fréquemment les 30 jours. Le risque est donc grand qu'un nombre important de permis soit refusé à défaut de réception d'un avis jugé comme essentiel par la commune. A cet égard, il est important de relever que l'avis du service incendie est loin d'être le seul avis considéré comme essentiel.

Aux fins de répondre à ces réalités, et pour ne pas allonger les délais procéduraux, nous continuons de penser que **certains avis techniques (les impétrants)** reconnus importants par la commune pour le projet concerné au moment de l'analyse de la complétude du dossier **puissent être demandés et fournis avant l'accusé de réception sur le caractère complet et recevable du dossier**. Cette démarche préalable permettrait de s'assurer que l'avis soit effectivement rendu et que le collège puisse se prononcer en toute connaissance de cause. Elle rencontrerait par ailleurs les pratiques actuelles qui soulignent que de tels avis sont généralement demandés pour acter la complétude du dossier.

Pour les autres avis reconnu comme essentiels, il nous semble indispensable d'envisager d'étendre le principe actuellement d'application pour les avis du SRI (pas de caractère favorable par défaut). Une liste exhaustive pourrait être rédigée. Pour ces avis néanmoins, un problème se posera toujours lorsqu'ils sont rendus plus de 60 jours après la demande et que la nécessité est indiscutable (ex: avis transfrontière, Otan, ...).

5.

Nous continuons à penser qu'il est **inutile et contreproductif d'exiger que l'envoi de la décision intervienne dans le délai plutôt que de se contenter d'imposer que la décision soit prise dans le délai**. Nombre de procédures risquent d'être mise à néant pour une simple question logistique. A cet égard les arguments de la prévisibilité ou de la rapidité sont inopérants puisque la décision devra toujours intervenir dans un délai précis et qu'il est possible de mettre en place une procédure informelle d'information du demandeur le jour même de la prise de décision.

Il est difficile ici d'estimer, au travers de l'enquête, le nombre de permis dont la décision pourrait ainsi être prises dans les délais mais, s'agissant d'un des points les plus problématiques pour les communes, et spécifique à ce niveau de pouvoir, on peut estimer supprimer ce processus du calcul des délais faciliterait grandement le respect des délais au sein des communes.

6.

Malgré ces aménagements, le mécanisme des délais de rigueur risque de continuer de poser problème dans un certain nombre de cas Nous pensons toutefois qu'une partie des retards pourrait disparaître progressivement au fil de l'intégration par les communes des procédures CoDT. A cet égard, nous soutenons que postposer d'un délai déterminé l'entrée en vigueur des délais de rigueur serait une occasion précieuse d'évaluer leur praticabilité et la pertinence des aménagements demandés. Ce report permettrait aussi aux communes de ne pas être dessaisies intempestivement par l'effet de la rigueur et de pouvoir s'évaluer sur des procédures entières. **Nous proposons donc que l'entrée en vigueur des délais de rigueur – et seulement de ce point clé du CoDT – soit postposée de 12 mois après l'entrée en vigueur du CoDT.**

Notons enfin, et indépendamment de cette enquête, que l'Union des Villes et Communes de Wallonie s'oppose depuis le premier projet de texte à la double sanction qui vient se surajouter aux contraintes qu'impliquent les délais de rigueur et qui consiste en l'absence de recours pour la commune contre la décision du fonctionnaire délégué compétent sur expiration du délai de décision communale et en l'obligation de remboursement des frais de dossiers perçus par la commune lorsqu'elle n'a pas statué dans le délai. Cette logique de sanctions appliquées sans discernement est intolérable en ce qu'elle présuppose un comportement fautif.

Par ailleurs, nous continuons à nous interroger sur le mécanisme de recevabilité par défaut qui intervient lorsque l'autorité ne s'est pas prononcée sur ce point dans les 20 jours de la réception de la demande (art D.IV.33). Il en résulte une prise de cours du délai de décision alors même que l'article D 68 du Code de l'environnement prévoit une suspension des délais de décision lorsque l'autorité ne s'est pas prononcée expressément sur la nécessité de réaliser une étude d'incidences. Ledit article prévoit que le délai de décision ne peut courir qu'à l'expiration du délai d'introduction de la demande en reconsidération ou lorsque l'autorité compétente s'est prononcée expressément.

EN RESUME

L'enquête révèle la nécessité des amendements suivants:

1. Assurer le parallélisme entre permis d'urbanisme/urbanisation et permis d'environnement en faisant passer le délai 75 et 115 jours à 90 et 140 jours;
2. Permettre à la commune d'imposer une réunion de projet après le dépôt de la demande de permis;
3. Imposer que les avis des impétrants fassent de la demande de permis;
4. Supprimer l'avis favorable par défaut pour un nombre limité d'avis reconnus comme essentiels;
5. Prendre en compte la décision et non l'envoi de cette décision pour calculer le délai de délivrance d'un permis;
6. Faire entrer les délais de rigueur un an après l'entrée en vigueur du CoDT.

Nous rappelons par ailleurs notre volonté de:

- Supprimer l'obligation de remboursement des frais de dossiers perçus par la commune lorsqu'elle n'a pas statué dans le délai;
- Permettre un recours pour la commune contre la décision du fonctionnaire délégué compétent sur expiration du délai de décision communale.

1. Introduction

a. Contexte

Une version modificative du CoDT (CoDT*bis*), destinée à remplacer le Cwatupe dans son intégralité et à amender le CoDT tel qu'adopté le 23 avril 2014, est actuellement discutée au Parlement wallon. L'adoption de projet de décret est attendue pour 2016.

Pour rappel, le CoDT ambitionne une réforme majeure pour les communes: soumettre à **délai de rigueur l'ensemble des procédures de délivrance de permis** (urbanisme, urbanisation ou d'urbanisme de constructions groupées). Cette nouvelle contrainte – qui reste le point d'attention principal de l'Union des Villes et Communes de Wallonie – constitue, au niveau organisationnel notamment, l'un des enjeux majeurs de cette réforme pour les communes. Elle va en effet imposer une refonte importante des processus internes actuellement d'application pour assurer tant le respect des délais qu'une motivation adéquate des décisions prises.

Le texte modificatif en projet (le «CoDT*bis*») apporte des évolutions importantes et indispensables au CoDT tel qu'adopté en 2014. Ces modifications répondent aux revendications de notre association et s'avèrent dans ce cadre salubre tant pour les communes que pour le développement économique de la Wallonie. Notons cependant que l'Union des Villes et Communes de Wallonie s'oppose depuis le premier projet de texte à la double sanction qui vient se surajouter aux contraintes qu'impliquent les délais de rigueur et qui consiste en l'absence de recours pour la commune contre la décision du fonctionnaire délégué compétent sur expiration du délai de décision communale et en l'obligation de remboursement des frais de dossiers perçus par la commune lorsqu'elle n'a pas statué dans le délai. Cette logique de sanctions appliquées sans discernement est intolérable en ce qu'elle présuppose un comportement fautif.

A l'aune de son adoption définitive par le Parlement wallon, il convient cependant de s'assurer que le mécanisme ambitionné résiste effectivement à l'épreuve des pratiques et des possibilités communales. La présente enquête tente de procéder à cette confrontation indispensable et emporte des réflexions importantes pour les débats à venir.

b. Questionnaire

La présente enquête a été lancée le 23 septembre 2015 par le biais des différents canaux de communication de l'UVCW (mails, site, réseaux, etc). Elle s'adresse **aux services urbanismes des communes** et s'est clôturée le 7 octobre 2015. Ce délai relativement court – 3 semaines pour une enquête comprenant une cinquantaine de questions – fut délibérément choisi pour permettre à l'UVCW d'alimenter utilement les débats du Parlement wallon et relayer au mieux les réalités et attentes communales.

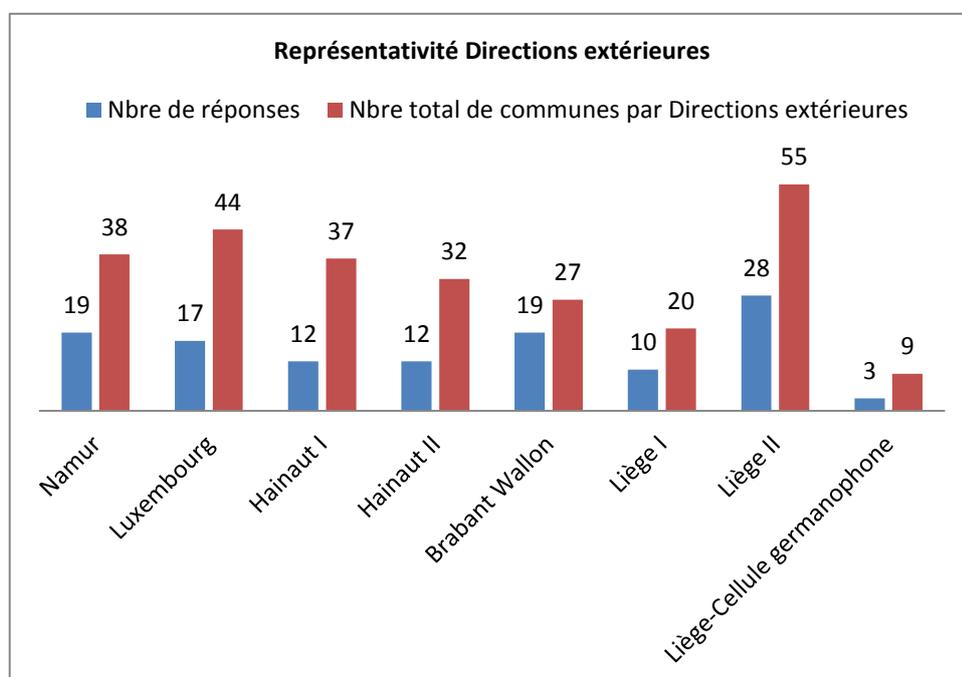
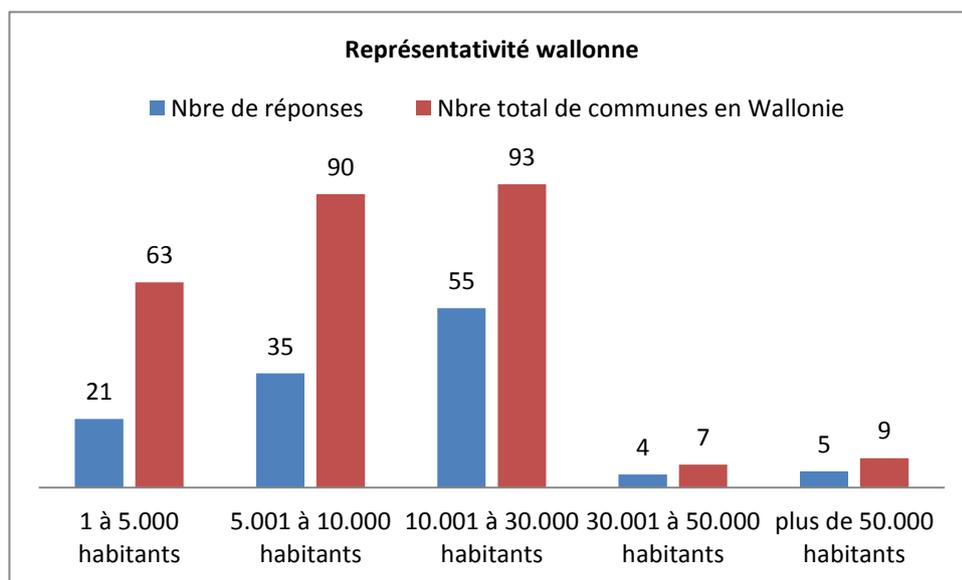
L'enquête était **accompagnée d'un explicatif de la procédure des délais de rigueur** afin d'informer au mieux les participants sur les modifications et les implications de la réforme à venir. L'annexe au présent document reprend ce cours explicatif.

Au terme de la période, 142 réponses ont été enregistrées. Sur ces 142 réponses, **120** ont effectivement pu être prises en considération après élimination des questionnaires incomplets et des doublons.

On peut donc souligner que **46% des communes wallonnes** ont répondu au questionnaire, proportion suffisamment représentative pour nous permettre de publier les données récoltées et d'asseoir leur légitimité.

Cette proportion nous semble d'autant plus pertinente qu'ensemble, ces communes traitent en moyenne près de 18.000 demandes de permis annuellement, dont plus de 260 permis d'urbanisation.

Elles s'avèrent par ailleurs représentatives du paysage wallon en ce que toutes les tailles des communes et toutes les Directions extérieures (fonctionnaires délégués) sont représentées.



c. Objectifs

L'objectif de la présente enquête est double: faire un **état des lieux** de la situation au sein des communes et **cerner les difficultés potentielles** rencontrées au regard de la procédure envisagée au sein du futur CoDT.

Les résultats doivent permettre de définir si ces difficultés peuvent être levées par le biais d'actions plurielles et organisationnelles au sein des pratiques communales (réorganisation des services, aménagement des processus, etc) ou si, au vu des contraintes inhérentes à la procédure envisagée, certains amendements décrets complémentaires s'avèrent encore nécessaires.

En tout état de cause, nous espérons que les présents résultats alimenteront positivement les débats à venir au sein du Parlement wallon et compléteront utilement les chiffres actuellement et généralement avancés mais souvent incomplets et partiels:

- L'étude réalisée par Thomas et Piron (v. not. CRAC, 27 (2015-2016), lundi 26 octobre 2015, p.15);
- Les statistiques tirées des Directions extérieures (v. not. CRAC, 27 (2015-2016), lundi 26 octobre 2015, p.15; le Vif l'express, «l'improbable casse-tête des permis d'urbanisme»; 21 août 2015, pp. 20 et s. et Espace-Vie, « les innombrables retards des permis d'urbanisme», octobre 2015, pp. 4 et s.).

La présente étude tente de combler certaines lacunes de ces premières statistiques en s'intéressant, d'une part, à **tous les délais de procédure** (ainsi, les statistiques régionales sont limitées au délai 75 jours et 115 jours et ne prennent pas en considération les délais 30 et 70 jours) et, d'autre part, en évaluant les délais **au regard des procédures à venir** (CoDT) et non des procédures actuelles (Cwatupe).

Par souci de lisibilité, le présent rapport est mis en pages sous forme de graphiques, le cas échéant commentés. Les questions ouvertes sont soit exposées *in extenso*, soit résumées pour en relever les éléments pertinents.

Pour chaque point, les avancées positives du CoDT**bis** sont soulignées. Les points d'attention sont également évoqués. Une **synthèse rassemble les principaux points d'attention** qui, pour certains, emportent, nous le verrons, des amendements au décret actuellement en discussion.

2. La procédure de délivrance des permis

a. La réunion de projet

L'une des modifications clés du CoDT – complémentaire à l'imposition de délais de rigueur – consiste en l'instauration d'une possible «réunion de projet» préalable à l'introduction d'une demande de permis. Par principe facultatif, elle est reconnue obligatoire pour certains projets d'ampleur³.

Actuellement, et bien que non formellement prévue par le Cwatupe, **88%** des communes proposent ou organisent une telle réunion préparatoire. Si pour **56%** d'entre elles, cette réunion se fait à la demande de l'auteur de projet, pour d'autres, des directives précises ont été définies pour rendre cette réunion obligatoire. Pour exemple, lorsque le projet se situe dans une zone spécifique (RGBSR, PASH, zone inondable, zone Natura 2000, Plan Communal d'Aménagement); est «d'importance», soit en fonction du type de projet et de la commune concernée (logement collectif, projet autre que maison unifamiliale, commerces, nouvelle construction, etc.) soit en fonction du type de permis (permis d'urbanisation, constructions groupées, permis unique, ...); est dérogatoire ou «trop» dérogatoire; connaît de charges d'urbanisme; impose une modification de voirie; emporte une densité plus importante; etc.

Dans certaines communes, une réunion préalable a lieu dans tous le cas ou à la demande de l'échevin compétent. Des permanences spécifiques sont également réalisées hebdomadairement pour faciliter la tenue de réunions «improvisées» (il s'agit dans ce cas, plus généralement, de petits projets, sans architecte).

Appréciation au regard du CoDT

- + Ces chiffres démontrent l'intérêt des communes pour un tel processus et conforte la position prise au sein du CoDT d'instaurer un régime facultatif pour de telles réunions. A notre sens, le CoDT ne remet par ailleurs pas en cause la possibilité pour la commune de fixer un cadre complémentaire de réunion obligatoire comme c'est actuellement prévu.
- Cependant, ces chiffres ne confirment aucunement que de telles rencontres pourront encore se tenir de manière aussi large ou systématique compte tenu des impératifs découlant des délais de rigueur et des priorités qui y seront immanquablement données⁴.

b. La composition de la demande de permis

La question de la complétude des demandes de permis est souvent posée. **73%** des communes participantes signalent recevoir «régulièrement» des demandes de permis incomplètes contre **13%** pour lesquelles cette incomplétude est systématique et **14%** pour lesquels elle est plus rare.

Que ce dossier soit ou non complet, **une commune sur deux** précise demander des documents complémentaires considérés comme indispensables pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause. On relève plus systématiquement les documents suivants:

³ «La tenue de cette réunion, en présence du fonctionnaire délégué, est obligatoire lorsque la demande porte sur: une surface destinée à la vente de biens de détail sur une superficie nette supérieure ou égale à 2.500 m²; une surface de bureaux de plus de 15.000 m²; plus de 150 logements. (...) ». Art. D.IV.31 projet de CoDTbis.

⁴ Nous verrons notamment plus loin (point 3, b, sur la qualité des décisions prises, p 19) que 70% des services urbanisme estiment en effet ne plus pouvoir à l'avenir accomplir l'ensemble des tâches actuellement réalisées.

un reportage photographique complémentaire (en fonction du projet ou pour justifier le choix des matériaux par exemple) ou un photomontage, une étude d'ensoleillement ou hydrologique, une fiche technique ou un échantillon de matériaux de parements, les schémas d'égouttage (diamètre, localisation et profondeur), un plan de modification du relief du sol dressé par géomètre, un formulaire P/S, etc.

Le contrôle de réglementations complémentaires (droit civil, salubrité, PEB, commerces, etc) requière également certains documents comme: la superficie des logements nouveaux ou créés dans une construction existante, l'accord des voisins quand le projet touche la mitoyenneté ou les servitudes, des détails sur les plans déposés, une étude acoustique complémentaire vu les activités voisines, la preuve de propriété, des fiches techniques de certains éléments (pompes à chaleur,...), etc.

Parfois, c'est plus simplement le format des documents dont on souhaite qu'il soit complété (version informatique des documents graphiques en cas d'enquête, copie PDF, etc.).

73% des dossiers déclarés complets nécessitent par ailleurs des compléments ou des modifications en cours de procédure. Ces documents apparaissent suite aux divers avis qui peuvent structurer la procédure de permis: l'enquête publique, l'avis d'une instance ou commission, l'avis du fonctionnaire délégué ou du collège communal, etc. Le contenu de ces compléments est divers, découle des avis et réclamations et relatif à la spécificité du projet: modification de plan, argumentaire complémentaire, étude d'ensoleillement, modification pour des remarques d'ordre civil, complément de la NEIE, études diverses (sur le bruit, la capacité des bassins d'orage, l'égouttage, etc.), formulaire statistique, annexe 20-22, réponse aux attentes du SRI, correction PEB, etc.

Appréciation au regard du CoDT

- + Le CoDT n'aborde pas directement la question du contenu des permis (à définir dans la partie réglementaire). L'avant-projet d'arrêté propose une technique de «fiche à cocher» qui nous semble positive et devrait favoriser la complétude des dossiers fournis par les architectes. Par ailleurs, il garde la possibilité pour les communes de demander des documents complémentaires à titre exceptionnel ce qui, au vu des pratiques, s'avère indispensable.
- Le CoDT ne prévoit pas la possibilité pour la commune de demander, en cours de procédure, des documents complémentaires. Or, au vu des pratiques courantes et des conséquences relatives aux aléas de procédure (enquête publique, avis, etc), il apparaît que cette faculté devrait être consacrée. En effet, en l'état actuel du CoDT, de tels documents ne peuvent être demandés par l'autorité compétente, ce qui risque, à défaut de proactivité de sa part, de grever la procédure de délivrance de permis et, le cas échéant, la validité de son contenu⁵.

c. Les demandes d'avis

En cours de procédure, les communes sont parfois amenées à consulter différentes instances et commissions. Ces dernières ont 30 jours pour remettre leur avis à défaut de quoi il est réputé favorable. Une exception à ce principe, l'avis des services incendie qui, malgré l'écoulement des délais, ne peut être considéré favorable par défaut.

L'importance de cette exception n'est pas à démontrer. En effet, **72%** des communes précisent qu'elles ne délivrent pas le permis si elles ne disposent pas de l'avis du service

⁵ V. également, point 3, b, la qualité des décisions prises, p. 19.

régional incendie. Or, **69%** d'entre elles précisent que cet avis n'est pas rendu dans les délais des 30 jours imposés et **35%** avouent que 60 jours ne seraient pas suffisants.

Plus inquiétant – si l'on prend en compte l'objectif des délais de rigueur – **93%** des communes reconnaissent comme aussi indispensables pour délivrer le permis d'autres avis d'instances et commissions en fonction soit du projet, soit de sa localisation. Sont cités de manière prioritaire les différents impétrants (eau/électricité/téléphone/égouttage) et certaines administrations ou organismes assimilés (Direction des Routes, Direction du Développement rural, Direction des Cours d'eau non navigables, Département de la Nature et des Forêts, SNCB, Direction des Voies hydrauliques, la Défense, l'OTAN, etc.).

Notons que ces avis sont non seulement reconnus comme essentiels pour permettre aux communes de se prononcer en toute connaissance de cause sur la pertinence du projet et sa faisabilité mais également pour se prononcer sur la proportionnalité et le contenu des conditions et charges d'urbanisme.

Appréciation au regard du CoDT

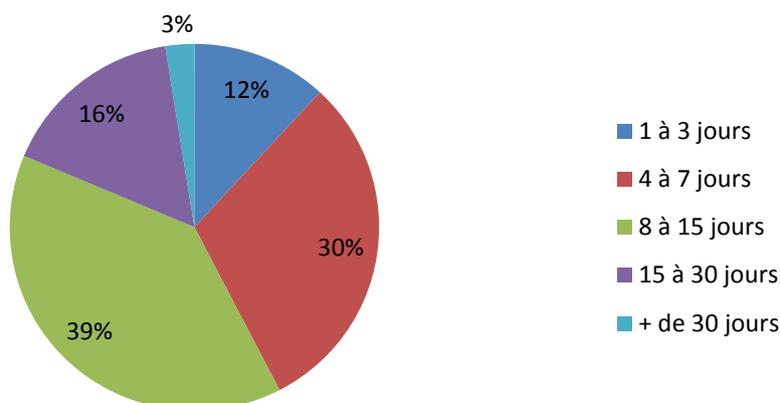
- + En actant que l'avis des services incendies ne peut être considéré comme favorable après dépassement du délai de 30 jours, le CoDT répond aux réalités locales.
- On constate cependant que le potentiel délai de 30 jours complémentaires qui peut être demandé par la commune pour laisser du temps au SRI risque de ne pas être suffisant. D'une part, parce que certains SRI, en raison de la charge de travail ou de la complexité du projet, prennent plus de 60 jours, d'autre part, parce que ce délai de 30 jours sera également utilisé pour faire face à d'autres aléas de procédures (surcharge de travail, absences, complexité du projet, envoi de la décision, etc.) (v. complément point 3, a, le dispositif de la décision, p. 18). Le risque est donc grand que de nombreux permis soient encore refusés pour cette raison.

Par ailleurs, il faut constater qu'en ne prévoyant cette faculté qu'aux avis du SRI, le CoDT passe à côté d'autres avis pourtant considérés comme indispensables et qui, par dépassement des délais, seront considérés comme favorables. De nouveau, le risque est grand que la commune ne prenne pas la responsabilité de délivrer un permis sans l'accord ou l'examen effectif de ces instances.

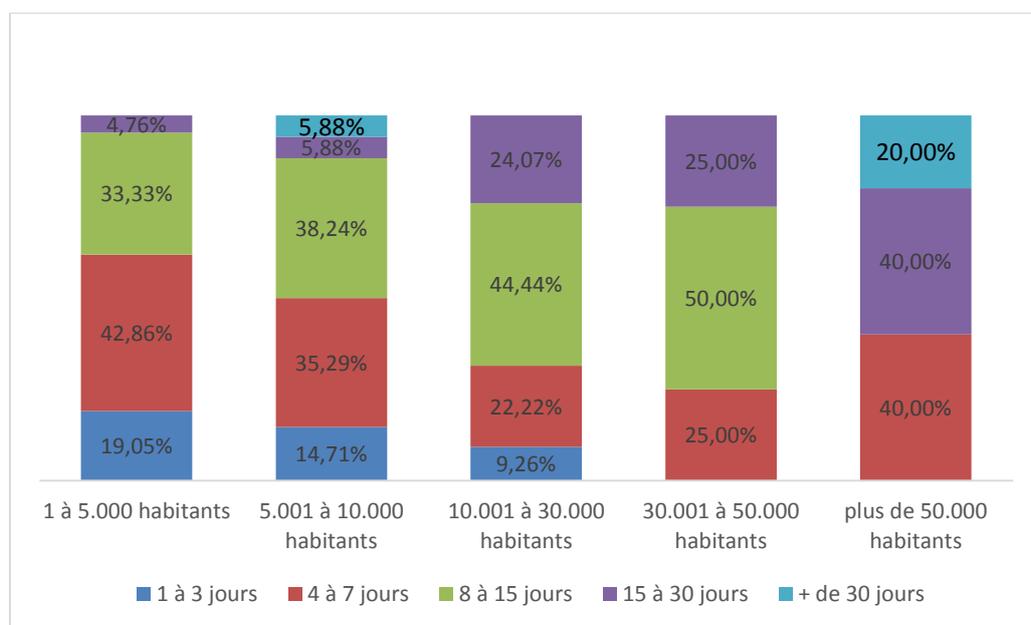
d. Envoi de la décision

Le délai de rigueur s'applique non pas à la décision du collège mais à l'envoi de cette décision. Le présent tableau présente les délais moyens utilisés par les communes pour procéder à cet envoi.

En moyenne, combien de temps s'écoule-t-il entre la décision du collège communal (jour du collège) et l'envoi au demandeur?



En affinant, on voit cependant que la taille des communes impactent directement, et sans doute logiquement, sur le délai de l'envoi.



86% des communes avouent ne pas pouvoir réduire ces délais.

Appréciation au regard du CoDT

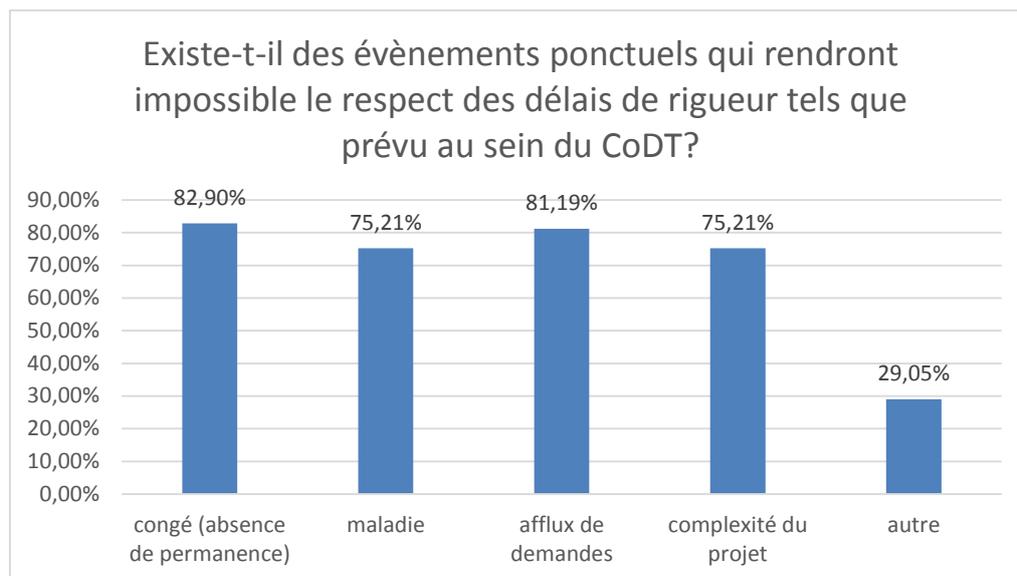
- + En prenant en considération l'envoi de la décision et non la notification, le CoDTbis offre un léger bol d'air aux communes dans le traitement de leur dossier.
- Au vu des réalités locales et des disparités entre communes, le risque est grand en effet de voir des permis refusés par défaut d'envoi alors qu'ils ont effectivement été accordés par le collège. Situation dommageable pour tous et contraire à la volonté de développement économique recherchée. On voit dans ce cadre que les 30 jours complémentaires risquent de ne pas suffire car utilisés à d'autres fins.

3. Les conséquences des délais de rigueur

a. Sur le dispositif de la décision

Le mécanisme des délais de rigueur contraindra les communes à refuser le permis ou à ne pas prendre de décision (moins probable vu l'obligation de remboursement) en cas de survenance d'un ou de plusieurs événements dilatoires.

Parmi les plus cités on peut retenir les congés du personnel ou du politique, les périodes d'afflux de demandes. Viennent ensuite les absences pour maladie et la complexité des demandes.



Les communes interrogées sont aussi très nombreuses à avoir pointé deux autres cas problématiques.

D'une part, il arrive très fréquemment qu'une commune doive demander des documents complémentaires en cours de procédure (**73%** des cas), après la décision de recevabilité soit en raison de l'incomplétude du premier examen de recevabilité (**39%** des communes estiment que le délai de décision sur la recevabilité est trop court) soit en raison de la complexité du projet, soit eu égard aux avis d'instances ou aux réclamations formulées qui nécessitent certaines adaptations. Ces demandes de documents complémentaires ne suspendent pas la procédure alors même qu'elles peuvent engendrer un travail important pour le demandeur et qu'elles arriveront la plupart du temps à un stade assez avancé de la procédure. S'il met trop de temps pour les fournir ou n'en a pas la volonté, sa demande sera refusée ou laissée à la Région.

D'autre part, comme nous l'avons dit plus haut, certains avis d'instances sont considérés comme essentiel pour éclairer la décision, en fonction du type de demande. Si ces avis essentiels sont tardifs, et que la prolongation de trente jours a déjà été utilisée pour faire face à un congé ou simplement que cette prolongation est insuffisante, le permis sera refusé ou laissé à l'examen de la Région.

Appréciation par rapport au CoDT

- + La possibilité de prolonger le délai de trente jours tient compte de la problématique des évènements dilatoires.
- Mais de manière insuffisante selon nous. En effet, la diversité des causes de retard est telle que le délai de trente jours ne peut pas toutes les couvrir, soit lorsqu'elles se conjuguent (ex: absence et demande de compléments), soit lorsque le retard excède les trente jours (ex: demande d'avis ou de compléments). Des mécanismes complémentaires à la prolongation sont donc indispensables pour régler la problématique des avis tardifs et des demandes de compléments en cours de procédure.

b. Sur la qualité des décisions prises

La qualité des décisions qui seront prises risque d'être affectée lorsqu'on envisage que **70%** des services communaux soulignent être contraints à ne plus pouvoir réaliser certaines tâches ou analyses afin de respecter les délais de rigueur.

Les tâches ou analyses qui ne seront plus réalisées sont assez variées mais certaines reviennent systématiquement et sont plutôt inquiétantes. Elles portent sur la diminution ou la suppression: des contrôles PEB, des adaptations ou compléments demandés, de visites sur le terrain, d'analyse approfondie, du nombre d'avis demandés, des vérifications des autorisations antérieures, des contrôles des infractions, des demandes d'accord des voisins en cas d'implication de droits civils, du temps consacré à la formation, de la disponibilité pour le citoyen, ...

Il est aussi interpellant de constater que de nombreux services communaux estiment également qu'ils devront diminuer le temps des permanences destinées notamment à aider les demandeurs à remplir leurs formulaires, dans un contexte d'augmentation des cas de dispense d'architecte. Le cercle vicieux est tout tracé puisqu'on a vu que des demandes mal préparées passeront mal le cap des délais de rigueur.

Appréciation par rapport au CoDT

- + En sortant l'examen de recevabilité du délai de décision, le CoDT donne un peu d'air aux communes.
- Sur base de l'enquête, on peut toutefois se rendre compte que 70% des communes estiment que les délais de rigueur leur laisseront moins de temps pour la réalisation de leurs tâches. Même si l'exactitude de ces suppositions ne pourra être vérifiée que dans la pratique on peut relever un risque d'impact sur la qualité des décisions prises et sur l'exercice des missions connexes. Il est probable également que cet effet s'amenuisera au fil de l'appropriation par les communes des procédures CoDT.

Par ailleurs, ces observations renforcent encore la nécessité de solutionner la question des demandes de compléments en cours de procédure et celle des avis tardifs. On peut en effet pointer un risque d'insécurité juridique dans la mesure où de nombreuses communes déclarent qu'elles prendront leurs décisions sans certains avis ou sans recevoir les compléments demandés, décisions qui pourront être considérées par le Conseil d'Etat comme n'étant pas été prises en connaissance de cause et, partant, annulées.

c. Sur les moyens alloués.

On constate qu'en raison des contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les communes, les moyens humains et matériels mobilisés pour traiter les permis ne seront pas augmentés. C'est ainsi que **81%** des services communaux interrogés estiment qu'ils ne seront pas renforcés et **83%** d'entre eux ne prévoient pas de nouveaux investissements informatiques. La seule variable d'ajustement aux délais de rigueur sera donc les réorganisations internes.

Appréciation par rapport au CoDT

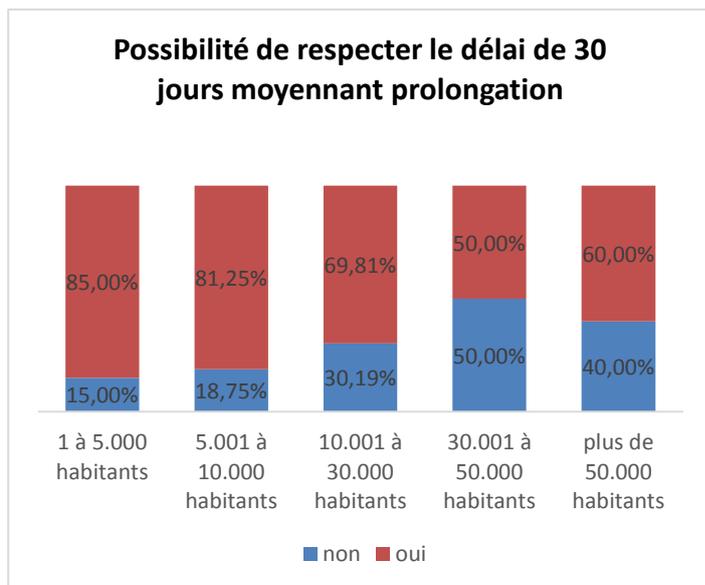
- + Le CoDT prévoit opportunément la possibilité pour le Gouvernement d'organiser l'introduction du formulaire par la voie électronique. Cette dématérialisation se devra toutefois d'être ambitieuse afin de conduire à une réelle simplification non seulement dans le chef des demandeurs mais également dans le chef des communes. Cela suppose nécessairement la mise en place d'une infrastructure informatique de gestion des demandes, de l'introduction à la décision finale, avec adaptabilité aux outils informatiques communaux.
- Aucune phase préparatoire aux délais de rigueur n'est prévue. Il convient pourtant d'y accorder une attention toute particulière en permettant que les réorganisations internes se déroulent dans de bonnes conditions, notamment qu'elles puissent s'articuler sur des procédures complètes (et non interrompues par des délais de rigueur).

4. Le respect des délais de rigueur

a. Les permis d'urbanisme

1. Les permis 30 jours

Il s'agit du délai le moins problématique puisque **61%** des communes interrogées estiment pouvoir le respecter sans demande de prolongation. Ce taux monte à **75%** moyennant une demande de prolongation de 30 jours. L'enquête révèle que la taille de la commune a un impact direct sur sa capacité à respecter le délai.



Il y a donc **25%** des communes interrogées, la plupart de plus de 10.000 habitants, qui estiment ce délai trop court. La moitié d'entre elles estime qu'un complément de 10 à 20 jours serait suffisant.

Appréciation par rapport au CoDT

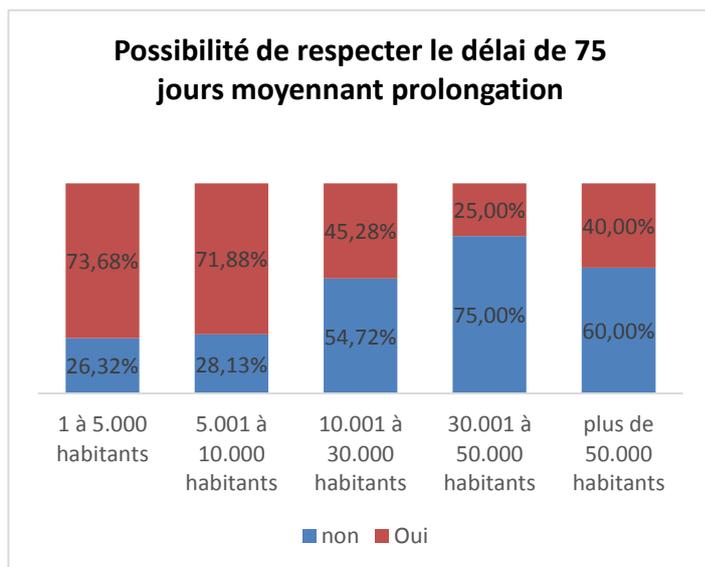
- + Le délai de base semble globalement le mieux calculé des trois. La possibilité de prolongation joue un rôle important.
- Un nombre non négligeable de communes estime toutefois ne pas pouvoir tenir le délai prolongé. On estime que la moitié d'entre elles pourraient y parvenir en prévoyant que c'est la prise de décision qui doit intervenir dans le délai et non son envoi.

Il semblerait également qu'une différenciation doive être faite selon la taille de la commune puisque la proportion de non-respect est beaucoup plus problématique (jusqu'à 50% de non-respect même avec prolongation) dans les communes de plus de 10.000 habitants.

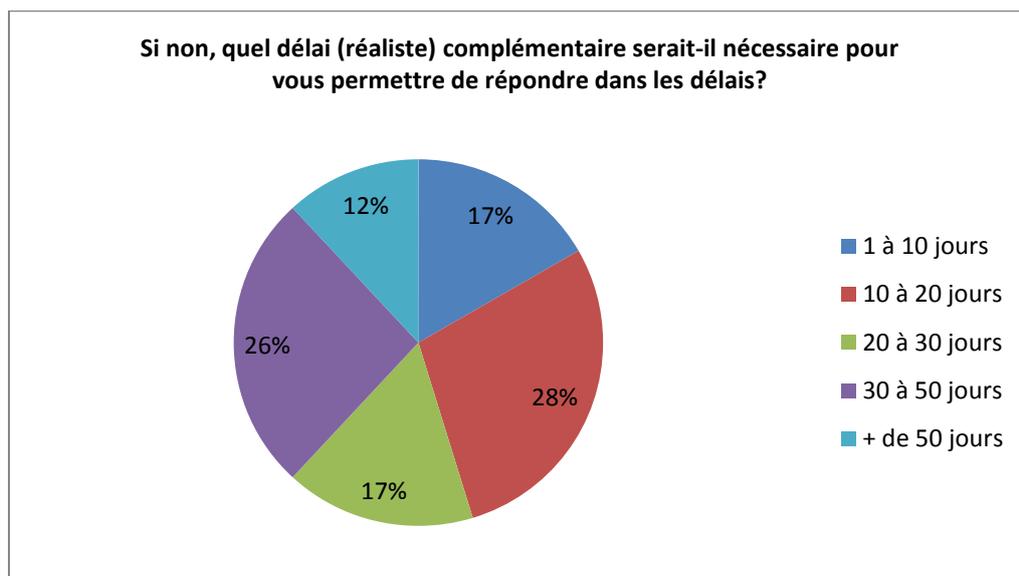
2. Les permis 75 jours

Ce délai est très préoccupant dans la mesure où seul **40%** des communes interrogées estiment pouvoir le respecter sans prolongation. Elles restent encore **43%** à estimer qu'elles ne pourront le respecter même en sollicitant une prolongation du délai.

Ici aussi, la taille de la commune influence fortement la capacité à respecter le délai, avec des proportions de non-respect très problématiques dès 10.000 habitants:



L'étude révèle en outre une assez grande disparité quant aux délais complémentaires qui seraient nécessaires à ces 43% de communes.

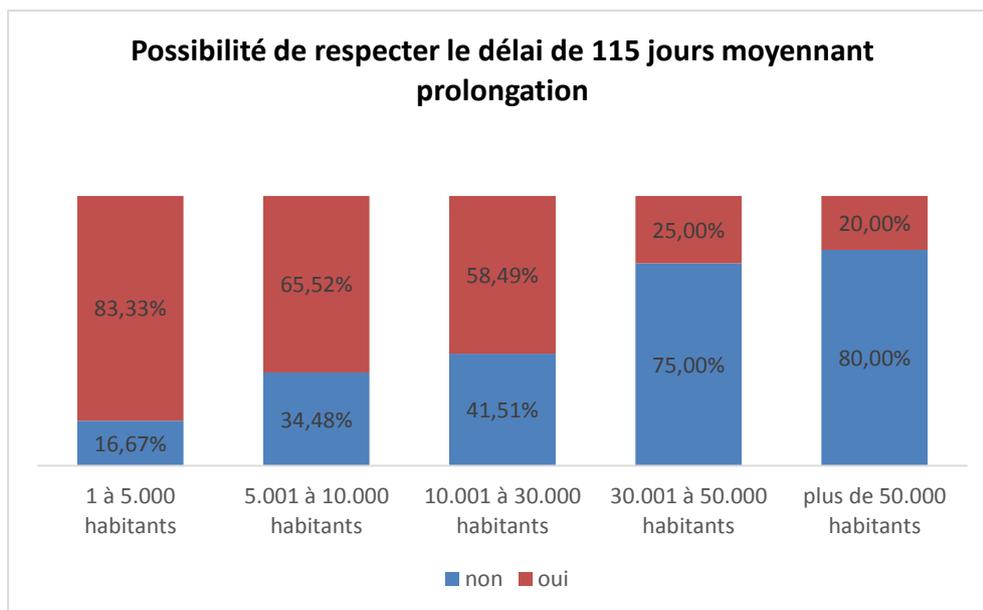


Appréciation par rapport au CoDT: Voir délai 115 jours.

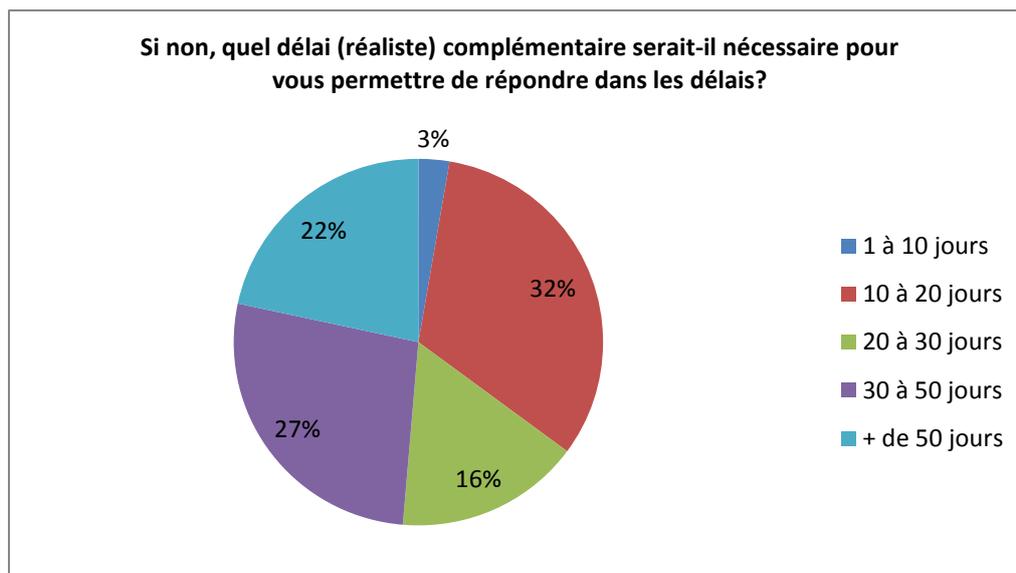
3. Les permis 115 jours

L'enquête révèle ici aussi des résultats inquiétants puisque **47%** des communes interrogées estiment qu'elles pourront respecter le délai sans prolongation. Ce taux ne monte qu'à **61%** en cas d'activation de la prolongation.

Comme pour les autres délais, il existe une très grande disparité selon la taille de la commune:



Le délai complémentaire nécessaire pour ces 39% de communes est assez variable et est en moyenne plus élevé que pour les permis 75 jours.



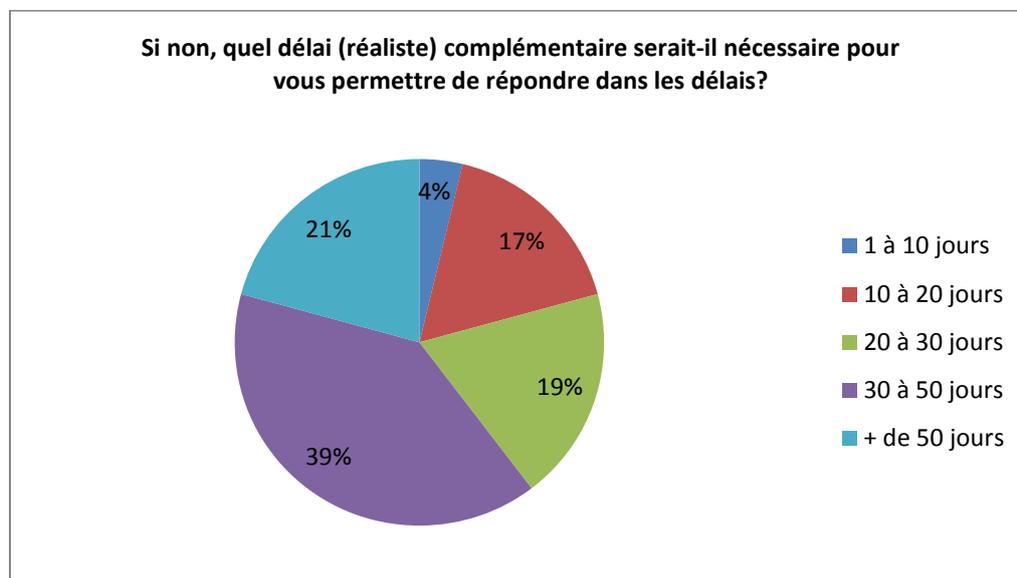
Appréciation par rapport au CoDT

- + La mise hors délai de la recevabilité ainsi que la possibilité de prolongation permettent de compenser quelque peu l'insuffisance des délais.
- Les délais de 75 jours et 115 jours se révèlent inadaptés à la diversité des situations rencontrées ainsi qu'aux pratiques communales. Leur insuffisance augmente avec la taille des communes et est particulièrement criante s'agissant des communes de plus de 10.000 habitants. Par ailleurs, comme on l'a déjà dit plus haut, la prolongation de 30 jours sera surtout utilisée par toutes les communes pour combler cette insuffisance des délais de base eu égard à leurs pratiques actuelles. Or, l'utilisation de cette prolongation n'est pas satisfaisante puisque son utilisation laisse encore une part très importante de communes hors délai. De plus, elle n'est pas destinée à combler une insuffisance structurelle mais bien ponctuelle. Si certaines améliorations sont possibles dans la rapidité du traitement des demandes, la marge potentielle à récupérer est loin de pouvoir faire entrer les procédures communales dans les délais actuellement prévus dans le projet de réforme, même prolongés.

b. Les permis d'urbanisation

1. Les permis 75 jours⁶

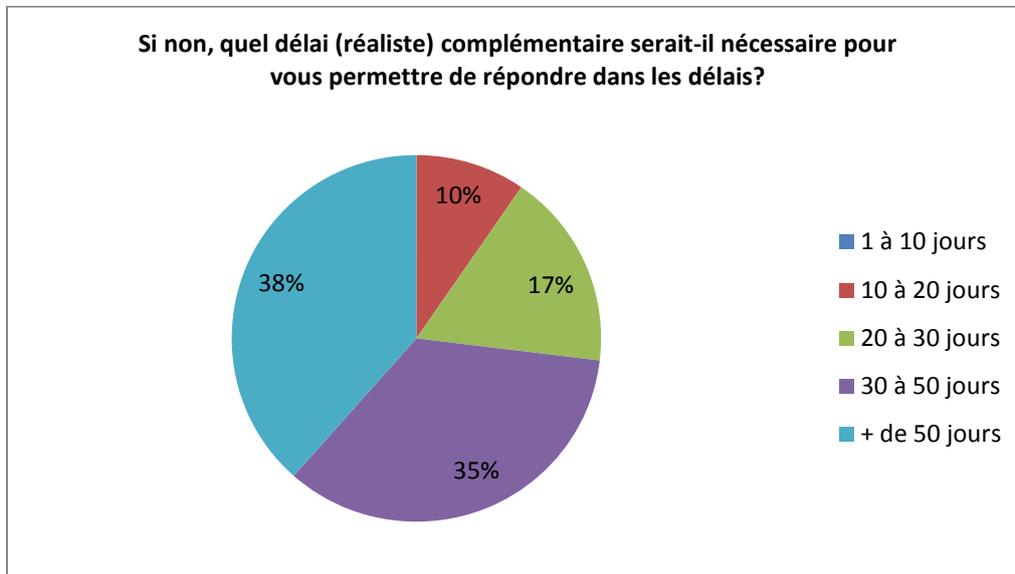
Les résultats traduisent ici une véritable inadéquation du délai dans la mesure où **76%** des communes interrogées estiment qu'elles ne pourront tenir le délai. Cette proportion reste à **56%** des communes interrogées en cas de prolongation demandée. La majorité de ces dernières aurait besoin d'un délai complémentaire de 30 à 50 jours.



⁶ Le délai de 30 jours n'est pas ici abordé car peu ou aucun de ces permis ne seront concernés par cette procédure le plus souvent marquée par l'avis du fonctionnaire délégué, d'une instance ou la tenue d'une enquête publique.

2. Les permis 115 jours

Les résultats sont très comparables au délai précédent avec **73%** des communes interrogées qui estiment qu'elles ne pourront tenir le délai. Cette proportion reste à **57%** des communes interrogées lorsque la prolongation est demandée. La grande majorité de ces dernières aurait besoin d'un délai complémentaire de plus de 30 jours.



Appréciation par rapport au CoDT

- + La mise hors délai de la recevabilité ainsi que la possibilité de prolongation permettent de compenser quelque peu l'insuffisance des délais.
- Les résultats de l'enquête font clairement apparaître une inadéquation des délais de décision de base pour les permis d'urbanisation. Une solution particulière doit être dégagée les concernant sans toutefois aller jusqu'à des délais spécifiques, par souci de lisibilité.

ANNEXE – Explicatif des délais de rigueur envoyé aux communes
Propositions actées au sein de l'avant-projet de CoDT (2^{ème} lecture)

I. Introduction

Une des grandes nouveautés apportées par le CoDT consiste en la mise en place de délais de rigueur dans le cadre de l'instruction des demandes de permis.

Les délais de rigueur se distinguent des actuels délais d'ordre en ce qu'un effet automatique est attaché à leur expiration. Selon les dispositions du CoDT en effet, en cas de dépassement par le Collège du délai dont il dispose pour rendre sa décision sur la demande de permis, il perdra automatiquement sa compétence au profit du fonctionnaire délégué. La compétence de ce dernier pourra alors s'exercer de deux manières, selon le cas.

Soit il aura rendu un avis dans le cadre de la procédure diligentée par la commune, avant l'expiration du délai de décision du Collège, et dans ce cas c'est cet avis qui vaudra décision, soit il n'aura pas remis un tel avis dans le délai de décision du Collège ou bien encore n'aura pas été consulté et dans cette hypothèse le Gouvernement (absence de remise d'avis dans le délai) ou le fonctionnaire délégué (absence de consultation) disposeront d'un nouveau délai pour prendre eux-mêmes la décision en lieu et place du Collège communal. Il est à noter que le Collège ne disposera pas d'un recours contre la décision du Fonctionnaire délégué prise dans cette hypothèse.

Cette perte de compétence n'est pas le seul effet du dépassement par le Collège de son délai de décision puisque le CoDT prévoit aussi que l'intégralité des frais de dossiers devra être remboursée, indépendamment de leur utilisation totale ou partielle dans le cadre de l'instruction de la demande en question.

II. Les délais

Le CoDT prévoit trois délais de procédure différents qui vont s'appliquer en fonction des formalités qui sont requises pour l'instruction de la demande de permis.

a) Considérations générales

Quatre éléments sont essentiels à savoir à ce stade:

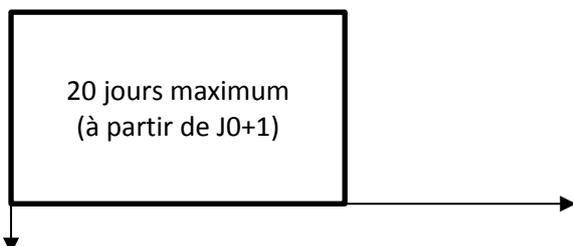
- Le délai d'instruction applicable ne commence à courir qu'à dater du jour où le collège communal a envoyé l'accusé de réception de la demande complète et recevable ou, à défaut, à dater du jour suivant le délai qui lui était imparti pour envoyer l'accusé de réception. Il faut effectivement savoir que le collège **ou la personne qu'il délègue à cette fin**⁷ dispose d'un délai de vingt jours à dater de la réception de l'envoi ou du récépissé de la demande de permis pour soit déclarer la demande recevable et envoyer l'accusé de réception soit pour envoyer un élevé des pièces manquantes. A défaut de **l'envoi** dans le délai de vingt jours au demandeur de l'accusé de réception ou du relevé des pièces manquantes, la demande est considérée comme recevable et la procédure est poursuivie⁸.

⁷ Cette décision ne doit donc pas obligatoirement passer au collège.

⁸ Comme mentionné plus haut, le délai de décision prendra cours le lendemain de l'échéance du délai de vingt jours applicable à l'examen de recevabilité.

Cas n°1: envoi dans les délais

Examen de recevabilité

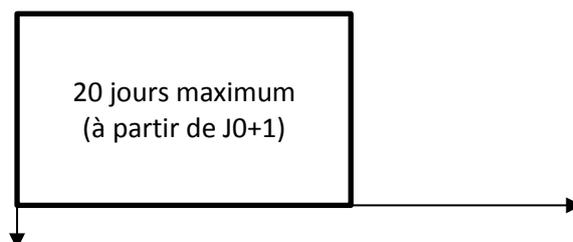


J0: réception de la demande ou accusé de réception de la demande

Envoi de la décision expresse de recevabilité = début de l'écoulement du délai de décision

Cas n°2: pas d'envoi dans les délais

Examen de recevabilité

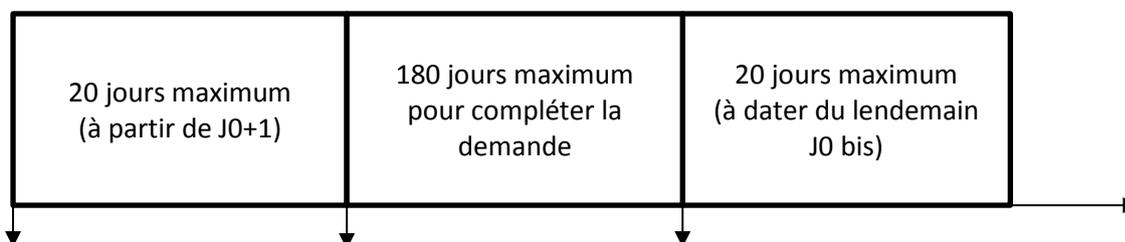


J0: réception de la demande ou accusé de réception de la demande

Pas d'envoi de la décision au terme du délai = décision implicite de recevabilité (pour autant que le demandeur envoie une copie de sa demande au fonctionnaire délégué) = prise de cours du délai de décision le lendemain

Cas n°3: décision d'irrecevabilité

Examen de recevabilité



J0: réception de la demande ou accusé de réception de la demande

Décision expresse **d'irrecevabilité**

J0 bis: réception des compléments ou accusé de réception des compléments

Envoi de la décision expresse de recevabilité = prise de cours du délai de décision

- C'est **l'envoi** de la décision sur la demande de permis qui doit être réalisé dans le délai de décision. Ainsi, si le collège communal statue sur la demande dans le délai de décision qui s'applique mais que l'envoi de cette décision se fait en dehors de ce délai, sa décision n'aura aucune validité et il perdra sa compétence.
- Le jour de l'envoi ou de la réception de l'acte, qui est le **point de départ d'un délai** n'est pas compris dans le délai. Cela signifie par exemple que le délai de décision ne commencera à courir qu'à dater du lendemain de l'envoi par la commune de l'accusé de réception de la demande complète et recevable, lorsque cet accusé aura été envoyé dans le délai de vingt jours.
- Lorsque la demande de permis comporte une demande de création, de modification ou de suppression de la **voirie communale**, les délais d'instruction de la demande de permis sont prorogés du délai utilisé pour l'obtention de la décision définitive relative à la voirie communale et, le cas échéant, à l'arrêté relatif au plan d'alignement.

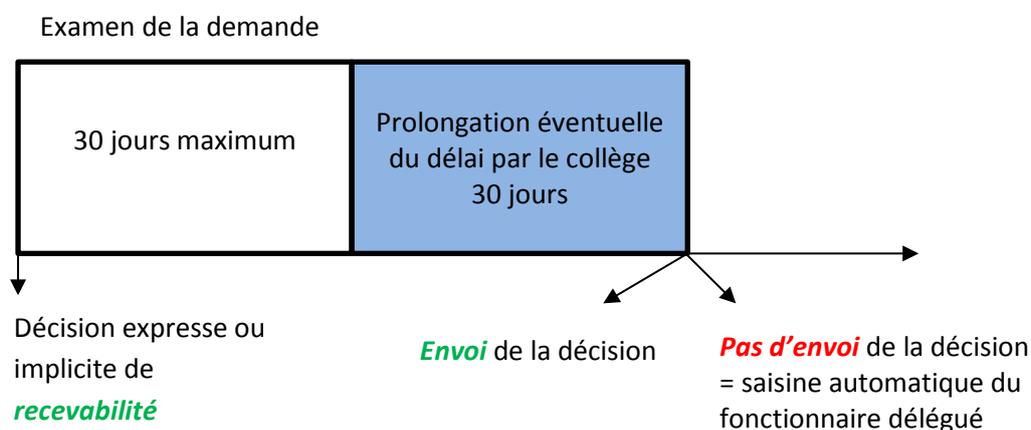
b) Les délais d'instruction de la demande

Le collège communal devra envoyer sa décision sur la demande de permis dont il est saisi dans un délai de 30, 75 ou 115 jours, selon le cas. Pour rappel ces délais ne courent pas immédiatement à la réception de la demande mais seulement à partir du moment où la demande est déclarée recevable expressément ou tacitement.

Cas n°1 : le délai de 30 jours

Ce délai s'applique lorsque la demande ne requiert ni mesures particulières de publicité (enquête publique ou affichage), ni avis des services ou commissions que la commune peut ou doit consulter en vertu de l'article D.IV 36 et que l'avis du fonctionnaire délégué est facultatif et n'est pas sollicité.

Durant ce délai, le collège devra prendre sa décision et celle-ci devra être envoyée. Le collège dispose toutefois de la possibilité de prolonger ce délai de base d'un nouveau délai de 30 jours. Cette prolongation requiert une décision expresse du collège qui doit être envoyée avant l'expiration du délai de base de 30 jours. En cas de prolongation, la durée totale de la procédure d'instruction de la demande de permis pourra aller jusqu'à 80 jours à dater du lendemain de la réception de la demande ou du récépissé. Au-delà, le collège perdra sa compétence.



Cas n°2 : le délai de 75 jours

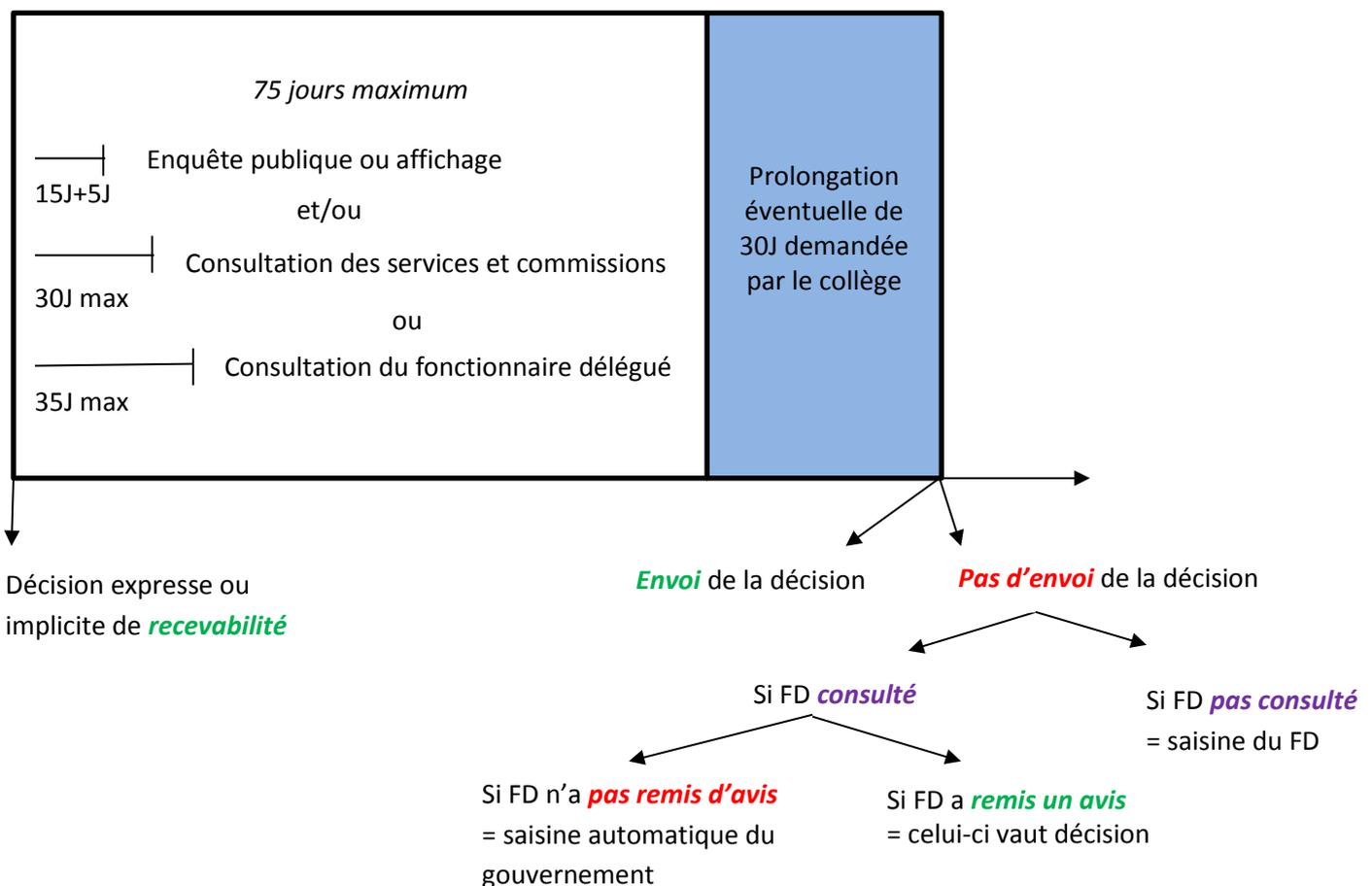
Ce délai s'applique lorsque la demande requiert soit des mesures particulières de publicité (enquête publique ou affichage); soit l'avis de services ou commissions que la commune peut ou doit consulter en vertu de l'article D.IV 36; soit lorsque l'avis facultatif du fonctionnaire délégué est sollicité ou que l'avis du fonctionnaire délégué est obligatoire.

Cela signifie donc qu'une demande faisant en principe l'objet d'un délai d'instruction de 30 jours fera, par effet de la décision de la commune de solliciter un avis qui n'est pas obligatoire, l'objet d'un délai de décision de 75 jours.

Durant ce délai, le collège devra prendre sa décision et celle-ci devra être envoyée. Le collège dispose toutefois de la possibilité de prolonger ce délai de base d'un nouveau délai de 30 jours. Cette prolongation requiert une décision expresse du collège qui doit être envoyée avant l'expiration du délai de base de 75 jours. En cas de prolongation, la durée totale de la procédure d'instruction de la demande de permis pourra aller jusqu'à 125 jours à dater du lendemain de la réception de la demande ou du récépissé. Au-delà, le collège perdra sa compétence.

Dans l'hypothèse où il n'y a pas de prolongation demandée, le collège disposera approximativement, selon le cas, d'un délai de 55 jours (75 jours moins la durée de l'affichage et de l'enquête publique de 20 jours), 45 jours (75 jours moins le délai de remise d'avis de service ou commission de 30 jours), ou de 40 jours (75 jours moins le délai de remise d'avis du fonctionnaire délégué de 35 jours) pour prendre sa décision en connaissance de cause, à supposer, dans le premier cas, que l'affichage de l'avis ait lieu le lendemain de l'envoi de l'accusé de réception et dans les deux autres cas, que les avis soient rendus dans les délais.

Examen de la demande et réalisation des formalités



Cas n°3 : le délai de 115 jours.

Ce délai s'applique lorsque l'avis facultatif du fonctionnaire délégué est sollicité ou que l'avis du fonctionnaire délégué est obligatoire et que la demande requiert soit des mesures particulières de publicité (enquête publique ou affichage) soit l'avis des services ou commissions.

Dans cette hypothèse, l'avis du fonctionnaire délégué doit être sollicité après la clôture de l'enquête publique et/ou la réception des avis des services et commissions sollicités.

Durant ce délai de 115 jours, le collège devra prendre sa décision et celle-ci devra être envoyée. Le collège dispose toutefois de la possibilité de prolonger ce délai de base d'un nouveau délai de 30 jours. Cette prolongation requiert une décision expresse du collège qui doit être envoyée avant l'expiration du délai de base de 115 jours. En cas de prolongation, la durée totale de la procédure d'instruction de la demande de permis pourra aller jusqu'à 165 jours à dater du lendemain de la réception de la demande ou du récépissé. Au-delà, le collège perdra sa compétence.

Dans l'hypothèse où il n'y a pas de prolongation demandée, le collège disposera approximativement, selon le cas, d'un délai de 60 jours (115 jours moins la durée de l'affichage et de l'enquête publique et la consultation du fonctionnaire délégué) ou de 50 jours (115 jours moins le délai de remise d'avis des services ou commissions et la consultation du fonctionnaire délégué), pour prendre sa décision en connaissance de cause.

Examen de la demande et réalisation des formalités

