

S I M O N T
B R A U N

avocats
advocaten
lawyers

Les opérateurs immobiliers face au projet de réforme: réflexions et perspectives

Séminaire du 5 novembre 2008

Manuela von Kuegelgen

Avocat

Simont Braun

I. En guise d'introduction: quelques constats et quelques chiffres

1. Les objectifs exprimés dans le projet de réforme sont clairs:
 - * doter la Région de moyens d'action pour mettre en œuvre sa politique de développement international
 - * accélérer et simplifier les procédures et les voies de recours
 - * clarifier les textes – codifier certaines pratiques – assouplir certaines règles
 - * affiner les dispositions relatives au patrimoine au travers essentiellement d'une réforme du « droit de pétition »

Ces objectifs devraient se traduire tant au niveau de la planification que des permis

I. En guise d'introduction: quelques constats et quelques chiffres

2. Ainsi affirmé, le but de la réforme rejoint deux préoccupations majeures du secteur immobilier: la rapidité et l'efficacité.

* En termes de délais, un permis devrait, suivant le CoBAT, être délivré:

- 1) en maximum 120 jours après l'accusé de réception pour un projet « simple »
- 2) en maximum 9 mois en cas de projet (mixte ou non) avec rapport d'incidences
- 3) en +/- 18 à 20 mois en cas de projet (mixte ou non) avec étude d'incidences
- 4) au maximum 105 jours après l'accusé de réception pour un projet « simple » et après l'avis de la commission de concertation pour un projet mixte lorsque le permis est délivré par le FD (soit approximativement les mêmes délais que sub 1), 2) et 3))

I. En guise d'introduction: quelques constats et quelques chiffres

* Dans les faits et dans de très nombreux cas:

- dans le cas 1) le délai est d'environ 9 à 12 mois
- dans le cas 2) le délai est d'environ 18 à 24 mois
- dans le cas 3) le délai varie de 24 à 36 mois (ou plus)

* Les causes sont diverses:

- retard dans la délivrance des accusés de réception ou exigences non prévues pour que le dossier soit complet
- pour les projets mixtes, réexamen du dossier au niveau de l'AATL après la délivrance de l'accusé de réception (délai 1 mois ou plus)
- enquêtes publiques organisées tardivement
- délais pour l'avis de la commission de concertation
- avis de la commission de concertation sollicité alors qu'il n'est pas requis
- délais dans la transmission du dossier au fonctionnaire délégué
- complexité importante en cas de permis dit « unique » si le bien est classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde ou en cours d'inscription ou de classement (notamment en raison des études à mener et des exigences de la CRMS dont l'avis est conforme)

I. En guise d'introduction: quelques constats et quelques chiffres

* Le demandeur dispose de certains moyens de déblocage et d'action:

⇒ En début de parcours, saisir le Gouvernement en cas de blocage au niveau de l'Administration (par ex. si l'Administration n'examine pas le dossier (essentiellement le rapport d'incidences) dans les délais) (v. not. les articles 133, 137 et 145, §3 du CoBAT)

⇒ En fin de parcours, la saisine du fonctionnaire délégué (article 164 du CoBAT) (pour mémoire: il s'agit de dessaisir la commune et d'inviter le FD à statuer sur la demande)

Cette saisine représente toutefois d'une arme à double tranchant et peu utilisée (délai imposé au FD pour statuer trop court; crainte des communes; méconnaissance de la règle; difficultés pour le calcul des délais)

I. En guise d'introduction: quelques constats et quelques chiffres

- * La situation est encore plus critique si le projet suppose l'élaboration ou l'abrogation préalable d'un PPAS ou, pour le cas des ZIR, si un schéma directeur doit être établi.

Pour mémoire: ⇒ le schéma directeur n'a pas de valeur juridique (et cette situation reste inchangée)
⇒ il n'y a donc aucun délai pour l'établir

⇒ le processus d'élaboration d'un PPAS est particulièrement long

- * Par ailleurs, le demandeur est très fréquemment confronté à des problématiques de délais en matière de permis d'environnement avec comme conséquence des refus tacites et l'obligation d'aller en recours

Quelles solutions?

II. Impact de la réforme en termes de planification

Niveaux de planification

Niveau régional

PRD
(plan politique d'orientation;
pas de valeur réglementaire)

⇒

Définit des « zones d'intervention prioritaire » dont les zones leviers (ZL) – (v. Projet de Ville)

PRAS
(valeur réglementaire)

⇒

- Zones d'intérêt régional (ZIR) [prescription 18 du PRAS]
- Mise en œuvre des ZIR par PPAS établis sur initiative du Gouvernement

Niveau communal

PCD
(plan politique d'orientation;
pas de valeur réglementaire)

⇒

Elaboré d'initiative par la commune ou suite à la décision du Gouvernement dans les cas prévus par l'article 53 du CoBAT avec pouvoir de substitution du Gouvernement (article 56 du CoBAT)

SIMONT
BRAUN

avocats
advocaten
lawyers

II. Impact de la réforme en termes de planification

1) Simplification de la procédure:

- * Suppression de la phase « adoption d'un projet de plan ». Actuellement pour tous les plans (PRD-PRAS-PCD-PPAS), le projet de plan est adopté et publié (et approuvé par le Gouvernement s'il s'agit d'un projet de PPAS) avant d'être soumis à une enquête publique.

En cas de non conformité d'une demande de permis avec le projet de PRAS ou un projet de PPAS, le permis doit être refusé (article 153, §4 et 194, §1^{er} du CoBAT).

Dans un avis récent relatif à une réforme connexe, le Conseil d'Etat a considéré qu'un plan ou programme en projet ne peut entrer en vigueur avant d'avoir été soumis à enquête publique (doc. parl. A-502/1 -2007/2008, p.18). A la suite de cet avis, le projet d'ordonnance abroge les dispositions qui prévoient l'entrée en vigueur du projet de plan. Néanmoins, ce projet pourra servir de base à un refus de permis

II. Impact de la réforme en termes de planification



* le PRAS peut dorénavant être modifié même si le PRD ne le prévoit pas. Actuellement, l'article 27, §1^{er} du CoBAT est ambigu sur ce point (« *Lorsque le plan régional de développement indique qu'il y a lieu de modifier le plan régional d'affectation du sol, le projet (...) est adopté dans les douze mois qui suivent l'adoption du (PRD)* »). Selon certains, ce libellé signifie que le PRAS ne pourrait être révisé que si le PRD le prévoit. Le projet de réforme supprime cette ambiguïté.

⇒ simplification – possibilité de modifier certaines zones (par exemple, certaines zones d'équipement d'intérêt collectif (au Heysel e.a.) ou des prescriptions « paralysantes » comme celles de la ZIRAD)

II. Impact de la réforme en termes de planification

- * les phases d'enquête publique et d'enquête « administrative » (avis de différentes instances et des communes) sont fusionnées:
 - ⇒ gain de temps
 - ⇒ bémol: les communes n'ont plus accès aux résultats de l'enquête avant d'émettre leur avis

- * les compétences du Collège échevinal sont élargies dans le cadre de l'adoption des plans communaux (but: ne plus passer, pour une série d'opérations, par le Conseil communal)

II. Impact de la réforme en termes de planification

2) Un rôle régional renforcé :

- * L'article 53 du CoBAT donne le pouvoir au Gouvernement de décider l'établissement d'un PPAS, notamment dans les zones d'intervention prioritaire de la Région déterminées par le PRD (dont les zones leviers) ou encore en vue de préciser les dispositions du PRAS. La prescription 18 du PRAS prévoit que l'aménagement des ZIR est arrêté par des PPAS établis sur la base de cette disposition ⇒ c'est donc le Gouvernement qui prend l'initiative de l'aménagement de ces zones

II. Impact de la réforme en termes de planification



- * Dorénavant, le Gouvernement pourra en outre définir des périmètres d'intérêt régional dans lesquels il pourra prendre l'initiative de faire établir un PPAS. Le but est donner au Gouvernement les moyens de sa politique de développement international. La modification est à mettre en perspective avec la future compétence du fonctionnaire délégué de délivrer des permis dans certains périmètres inclus au sein des zones leviers du PRD ou des ZIR du PRAS (article 75 du projet de réforme – 175 du CoBAT voir infra III. 2) MAIS le droit d'initiative n'est pas limité aux zones incluses dans des zones leviers ou des ZIR. L'avis des communes n'est par ailleurs pas prévu au stade de l'arrêté définissant le périmètre.

- * Enfin, le Gouvernement se voit doté d'un droit d'initiative pour décider cette fois l'abrogation d'un PPAS dans les cas où il peut en décider l'abrogation (notamment si le PPAS n'est plus conforme aux dispositions du PPAS ou se trouve dans une zone d'intervention prioritaire définie par le PRD – v. l'article 54 du CoBAT)

III. Impact de la réforme sur les permis

1) Délais et procédure:

- * les cas dans lesquels la Commission de concertation peut émettre un avis en matière de permis sont limités à ceux prévus par l'article 149 du CoBAT (article 9 révisé) – cfr la pratique de saisir la commission de concertation même lorsque l'avis n'est pas prévu par un plan ou le RRU ou un PPAS ou un RCU
- * les cas de dispenses de permis ou d'avis du FD seront élargis; le Gouvernement peut dispenser de permis certains actes et travaux portant sur des biens classés (ce qui n'était pas le cas auparavant); en outre, le Gouvernement peut établir un plan de gestion patrimoniale pour certains ensembles classés et les actes et travaux prévus dans ce plan peuvent être dispensés de permis
- * le délai imparti à la Commission de concertation pour émettre son avis est réduit à 45 jours

II. Impact de la réforme en termes de planification

1) Simplification de la procédure:

- * Suppression de la phase « adoption d'un projet de plan ». Actuellement pour tous les plans (PRD-PRAS-PCD-PPAS), le projet de plan est adopté et publié (et approuvé par le Gouvernement s'il s'agit d'un projet de PPAS) avant d'être soumis à une enquête publique.

En cas de non conformité d'une demande de permis avec le projet de PRAS ou un projet de PPAS, le permis doit être refusé (article 153, §4 et 194, §1^{er} du CoBAT).

Dans un avis récent relatif à une réforme connexe, le Conseil d'Etat a considéré qu'un plan ou programme en projet ne peut entrer en vigueur avant d'avoir été soumis à enquête publique (doc. parl. A-502/1 -2007/2008, p.18). A la suite de cet avis, le projet d'ordonnance abroge les dispositions qui prévoient l'entrée en vigueur du projet de plan. Néanmoins, ce projet pourra servir de base à un refus de permis

III. Impact de la réforme sur les permis



*

la procédure de recours est entièrement réformée:

- le premier degré de recours (Collège d'urbanisme) est supprimé
- seul subsiste dès lors le recours au Gouvernement
- le droit de recours de la commune est limité au cas d'un permis délivré par le FD, accordant des dérogations à un PPAS non proposées par le Collège échevinal
- le Collège d'urbanisme émet un avis dans un délai de 60 jours. Il entend les parties si elles le demandent (délai augmenté de 15 jours). A défaut d'avis ⇒ procédure poursuivie

III. Impact de la réforme sur les permis

- le délai imparti au Gouvernement pour statuer est de 30 jours (la moitié du délai actuel); si le Gouvernement ne statue pas dans ce délai et ne réagit pas, malgré une lettre de rappel:
 - avis du Collège tient lieu de permis (mais quid si des plans modifiés ou quid s'il n'y a pas d'enquête?)
 - si pas d'avis ⇒ décision sur recours réputée confirmée
 - ⇒ dans les cas où le FD doit émettre un avis défavorable sur la demande, le permis est toutefois réputé refusé. Tel sera le cas si la demande n'est pas conforme à un arrêté refusant l'ouverture d'un classement mais imposant des conditions à la délivrance du permis

III. Impact de la réforme sur les permis

- * Quelques observations complémentaires:
 - délai pour la délivrance de l'accusé de réception porté à 30 jours
 - pas de fusion des phases accusé de réception et examen du rapport d'incidences
 - extension des cas de refus obligatoire de permis
 - suspension des délais d'instruction dans plusieurs cas

III. Impact de la réforme sur les permis



2) Renforcement du rôle de la Région:

- * au niveau des recours (v. supra point 1)
- * au niveau de la délivrance (article 75 du projet de réforme – 175 du CoBAT):
 - le FD délivre les permis:
 - i/ dans les périmètres arrêtés par le Gouvernement au sein des zones leviers du PRD ou des ZIR du PRAS et destinés à recevoir un projet d'intérêt régional (« zones stratégiques »)
 - ii/ dans les périmètres s'inscrivant sur le territoire de plus d'une commune et arrêtés par le Gouvernement
 - ces périmètres sont arrêtés après avis de la commune

III. Impact de la réforme sur les permis

- délais de délivrance:
 - 105 jours après accusé de réception en cas de projet « simple »
 - 105 jours après avis de la Commission de concertation en cas de projet mixte (soit \pm 9 mois en cas de projet avec rapport d'incidences et \pm 18 à 20 mois en cas de projet avec étude d'incidences)
- dans le seul cas des zones « stratégiques » (non des projets sur plus d'une commune), l'affectation du produit des charges d'urbanisme est décidé par la commune (mais non la nature des charges + quid si pas de charges ou charges réduites)

III. Impact de la réforme sur les permis

3) Assouplissements et clarifications:

- * le permis modificatif est codifié; les principes issus de la pratique sont consacrés
- * le demandeur peut introduire des plans modifiés de sa propre initiative (et non plus uniquement si l'autorité délivrante l'exige)
- * le régime d'octroi des dérogations à un PPAS est assoupli
- * le calcul des délais est facilité

IV. Quelques observations relatives au droit de pétition

1) Régime actuel:

Selon certains, le Gouvernement aurait l'obligation d'ouvrir la procédure de classement notamment lorsqu'une association de défense du patrimoine lui en fait la demande dans les conditions visées par l'article 222, §2 du CoBAT

Or, ce type de requête vise souvent à bloquer un projet immobilier (cfr. dossier Heron)

2) Réforme en projet:

- * La décision d'ouvrir ou non la procédure de classement revient au Gouvernement (aucune obligation)
- * Toutefois, s'il refuse d'ouvrir la procédure, le Gouvernement peut néanmoins imposer des conditions à la délivrance d'un permis en vue de maintenir et valoriser le bien concerné
- * Ces conditions sont valables 5 ans

IV. Quelques observations relatives au droit de petition

- Or:
- ni la commune, ni le demandeur n'auront pu donner un avis sur ces conditions
 - si une demande de permis n'est pas conforme aux conditions imposées, le fonctionnaire délégué est obligé d'émettre un avis défavorable sur la demande
⇒ la commune devra refuser le permis (mais s'il y a un PPAS, pas d'avis du FD et pas d'obligation de refus par la commune)
 - la procédure d'instruction de toute demande de permis est suspendue jusqu'à la décision du Gouvernement

Il s'agit d'une mesure de protection « déguisée » et presque plus « grave » qu'un classement, sans garanties procédurales pour le demandeur

V. Conclusions

- Des clarifications et des assouplissements très utiles pour le praticien et pour l'opérateur
- Une amélioration des procédures en matière d'adoption des plans
- Pas d'accélération substantielle des procédures en matière de permis ou de recours
- Une extension notable des pouvoirs régionaux
- Une réforme du droit de pétition en demi-teinte et aboutissant éventuellement à un classement qui ne porte pas son nom
- Deux pas supplémentaires à espérer:
 - une réforme en profondeur des procédure de délivrance
 - une révision complète du dispositif législatif en matière de permis d'environnement et son alignement sur le CoBAT