

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
26 - 01 - 1987
Transmis à M. Coordination Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour l'Aménagement du territoire, l'Eau et la Vie rurale, le 29 décembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "établissant la liste des modifications d'utilisation de bâtiment subordonnées au permis de bâtir, et portant exécution du décret du 23 août 1985 complétant le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme", a donné le 20 janvier 1987 l'avis suivant :

I. OBSERVATION GENERALE.

L'arrêté en projet trouve un fondement dans l'article 41, § 1er, 9°, inséré dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par le décret du 23 août 1985.

Ce décret impose un permis pour "modifier l'utilisation de bâtiments pour autant que cette modification figure sur une liste à arrêter par l'Exécutif régional wallon". C'est l'élaboration de cette liste qui fait l'objet de l'arrêté en projet. Selon le décret précité, la liste à arrêter par l'Exécutif doit tenir compte de trois critères : l'impact sur l'espace environnant, la fonction principale du bâtiment et les répercussions économiques et sociales.

Les travaux du Conseil régional révèlent la véritable portée du décret du 23 août 1985. Celui-ci est issu d'une proposition qui n'a pas été soumise à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation. Les développements précédant cette proposition s'expriment en ces termes :

"Le monde du commerce et le personnel y occupé sont à l'évidence inquiets face à l'extension de chaînes de distribution qui situent leur surface en dessous des limites prévues par la loi du 29 juin 1975, relative aux implantations commerciales et jouissent dès lors d'une liberté quasi totale, plus particulièrement en profitant d'installations désaffectées existantes. De plus, on constate que ce nouveau type de magasin dont la technique de vente repose sur des installations sommaires et un service réduit au maximum, est très peu créateur d'emplois.

Ce nouveau type de commerce peut ainsi concurrencer abusivement le petit et moyen commerce indépendant et constitue une atteinte à l'emploi dans le grand commerce traditionnel. Les pouvoirs publics ont, à notre estime, le devoir de prendre les mesures qui s'imposent.

.../...

Dans cette perspective, il faut distinguer, en ce qui concerne les normes pour l'implantation de grandes surfaces, le permis de bâtir et le permis d'exploitation.

Les normes relatives à l'implantation des grandes surfaces font partie des compétences du ministre des Affaires économiques et ne peuvent être modifiées qu'après avis ou sur la proposition de la commission nationale pour la Distribution. Mais il apparaît que cette voie ne permettrait pas d'aboutir à la solution qu'imposent les circonstances.

Une autre voie peut être utilisée, qui consiste à compléter la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 inséré dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, matière conférée aux Régions par l'article 6, § 1er, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que l'a déjà fait le conseil flamand par son décret du 28 juin 1984 pour qu'existe un instrument de contrôle à l'expansion de ces nouvelles chaînes de distribution. En effet, cette loi prévoit que l'aménagement du territoire est conçu notamment aux points de vue économique et social. Selon la présente proposition, la modification de l'utilisation d'un bâtiment peut donc être subordonnée à l'obtention d'un permis dans le cadre d'un décret modifiant la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme" (C.R.W., 1984-1985, 132, n° 1).

Le rapport de la commission, notamment la discussion générale, s'articule autour de considérations identiques. On relèvera que le critère "répercussions économiques et sociales", imposé par le décret pour l'élaboration par l'Exécutif de la liste des modifications d'affectation soumises à permis, a été introduit par un amendement de l'auteur de la proposition, assorti de la justification suivante:

"Les amendements proposés intègrent les "répercussions économiques et sociales", car il apparaît bien que ce sont les motivations les plus réelles et les plus immédiates du souci causé par les implantations commerciales dites de crise" (C.R.W., 1984-1985, 132, n° 2).

.../..

On notera également les déclarations suivantes faites lors de la discussion du projet :

"Le même Membre craint que l'amendement à l'article 1er n'ouvre la voie à toutes les restrictions possibles. Il ne comprend pas pourquoi l'on fait référence à la notion de "répercussions économiques et sociales". Actuellement, le commerce de détail est concurrencé par les grandes surfaces, qui sont régies par la loi de 1975 relative aux implantations commerciales, et par les moyennes surfaces qui elles ne sont pas régies par la loi de 1975. Partisan de la protection des indépendants et des consommateurs, il ne souhaite pas qu'un monopole soit réservé à l'une ou l'autre catégorie de commerce, pas plus qu'il ne souhaite paralyser le fonctionnement des grandes surfaces.

Un autre Membre insiste sur le fait que la transformation d'une grande surface peut bouleverser tout un emploi local.

Un commissaire souligne qu'il arrive qu'une grande surface soit concurrencée par une P.M.E., mais l'inverse est également possible.

Le ministre estime que la référence à la notion de "répercussions économiques et sociales" est indispensable. C'est l'élément qui permettra d'octroyer ou de refuser un permis.

A la suite de cet échange de vues, la commission précise qu'il apparaît des débats que la proposition de dé-

.../...

cret vise particulièrement les moyennes surfaces qui concurrencent de manière déloyale le commerce local et artisanal" (C.R.W., 1984-1985, 132, n°3).

+

+ +

On peut soutenir que la modification de l'affectation d'un bâtiment - même sans travaux soumis à permis, hypothèse visée par l'article 41, § 1er, 9°, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme - n'est pas nécessairement étrangère à l'aménagement du territoire. Certaines modifications de l'affectation d'un bâtiment peuvent avoir une incidence sur l'aménagement des lieux, la physiologie d'un quartier et "l'espace environnant".

L'article 1er du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dispose :

"L'aménagement du territoire de la Région wallonne, des régions, secteurs et communes est fixé par les plans.

Cet aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles de la Région wallonne".

Cette disposition permet au pouvoir régional, en charge de l'aménagement du territoire, de prendre en compte, singulièrement pour l'établissement des plans, des considérations de caractère économique et social. Cette faculté ne lui permet cependant pas de régler directement une matière qui relève de la compétence du pouvoir national, telle la réglementation du commerce (voir l'arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, IIIe chambre, en cause VANDENBROELE, n° 23.466, du 2 septembre 1983).

Il apparaît des travaux du Conseil régional, que celui-ci a voulu organiser le contrôle de l'implantation des établissements de commerce non visés par la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, sous le rapport de l'emploi et de la concurrence (1). "L'espace environnant" et l'aménagement des lieux apparaissent comme une préoccupation secondaire du législateur décentral.

Ainsi envisagé, le décret du 23 août 1985 relève, en tout cas à titre principal, de la réglementation du commerce. Il excède la compétence que la Région tient de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Par ailleurs, la Région ne pourrait justifier sa compétence, ni au titre de l'expansion économique régionale dont le cadre normatif reste de la compétence du pouvoir national (article 6, § 1er, VI, 4°), ni au titre de la planification économique régionale (article 6, § 1er, VI, 2°); il ne se conçoit pas que la mise en oeuvre de cette dernière compétence, qui requiert l'établissement de normes générales, s'articule autour de l'intervention du collège des bourgmestre et échevins et des autorités chargées d'attributions en matière d'aménagement du territoire, tel le fonctionnaire délégué de l'administration de l'urbanisme.

.../...

(1) On retrouve ces critères dans l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales, arrêté exécutant l'article 9 de la loi du 29 juin 1975. Dans le régime de la loi du 29 juin 1975, les autorisations sont accordées par le collège, mais sur avis favorable du comité socio-économique pour la distribution, et les recours sont introduits auprès du Ministre des Affaires économiques qui les soumet à un comité interministériel.

Il apparaît des considérations qui précèdent que le décret du 23 août 1985, qui est invoqué comme fondement de l'arrêté en projet, s'expose à des critiques très sérieuses au regard des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980.

+
+ +

II. EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

La rédaction suivante est proposée :

"Arrêté de l'Exécutif régional wallon établissant, en exécution de l'article 41, § 1er, 9°, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la liste des modifications d'utilisation de bâtiments subordonnées à un permis de bâtir".

Préambule.

Le fondement de l'arrêté en projet est le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; en conséquence, l'alinéa 1er doit être omis.

L'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1er) doit indiquer la modification apportée au Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par le décret du 23 août 1985; le texte suivant est dès lors proposé :

.../...

"Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment l'article 41, § 1er, 9°, modifié par le décret du 23 août 1985;".

Il n'y a pas lieu, dans un préambule, de se référer à une circulaire. Il convient, dès lors, de supprimer le premier considérant et d'omettre, dans le second considérant, les mots "nonobstant la circulaire".

PROPOSANT ET EXECUTOIRE.

Conformément à l'usage, il y a lieu d'écrire, dans le proposant et dans l'exécutoire : "... Ministre qui a l'aménagement du territoire, l'eau et la vie rurale dans ses attributions". La même remarque vaut pour le contreseing.

DISPOSITIF.

Article 1er.

De l'accord du délégué du Ministre, il est suggéré de remplacer, dans le texte en projet, les mots "réutilisation" et "utilisation" par le mot "affectation".

Le 1°, b, et le 2° de l'article 195/6 en projet, se réfèrent à une utilisation nouvelle qui ne requiert pas de permis de bâtir. Ces dispositions sont inutiles, compte tenu de la formulation de l'article 41, § 1er, 9°, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

.../...

Le 2° de l'article 195/6 en projet vise des affectations, à des fins autres que le logement, d'un bâtiment qui avait primitivement cette destination. Le texte vise donc, notamment, l'affectation d'un logement à des fins commerciales et, dans cette mesure, il fait en partie double emploi avec le 1°.

Il résulte du 2° que l'affectation, même limitée à des espaces réduits, d'un logement à l'usage de bureaux ou à l'exercice d'une profession libérale, devra faire l'objet d'un permis. En élaborant un texte d'une portée aussi large, l'Exécutif n'établit pas la liste que le décret le charge d'arrêter et ne fait pas une application admissible des critères que le décret lui impose de prendre en compte, à savoir "l'impact sur l'espace environnant", "la fonction principale du bâtiment" et "les répercussions économiques et sociales". Les dispositions en projet doivent être rédigées avec d'autant plus de précision que leur violation est assortie de sanctions pénales, et de mesures coercitives à l'égard de "l'utilisateur" du bâtiment.

Le 2° doit être revu.

CONTRESEING.

Il convient de libeller le contreseing du Ministre Président de la manière suivante :

"Le Ministre Président, chargé des Technologies nouvelles, des Relations extérieures, des Affaires générales et du Personnel,".

La chambre était composée de

Messieurs :	J. LIGOT,	président de chambre,
	P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
	P. MARTENS,	
	Cl. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	F. DELPEREE,	section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.