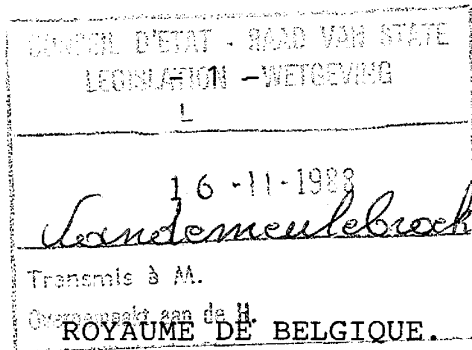


BV.



L. 18.784/9.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances et du Logement pour la Région wallonne, le 27 octobre 1988, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret " de décentralisation et de participation en Aménagement du Territoire, insérant les articles 2bis, 4bis, 21ter, 40sexies, 40septies, 42bis, modifiant les articles 1, 10, 12, 14, 21, 21bis, 40, 42, 45, 50, 51, 52, 54, 57, 58, 59, 150 et abrogeant les articles 13 et 19 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme", a donné le 7 novembre 1988 l'avis suivant :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'objet principal du projet est de modifier la procédure de délivrance des permis de bâtir et de lotir en accordant une plus grande liberté en la matière aux communes, lorsqu'il n'existe pas de plan particulier d'aménagement ou de permis de lotir : pour autant que certaines conditions soient remplies, le régime de l'avis préalable du fonctionnaire délégué (agent déconcentré de l'autorité centrale : ici de l'Exécutif régional wallon) est supprimé au profit d'une tutelle de suspension et d'annulation a posteriori, moins coercitive. C'est à ce titre que le projet parle de décentralisation.

Il y aura donc, à l'avenir, trois procédures relatives à la délivrance des permis de bâtir et de lotir :

- Les deux premières concernent l'hypothèse où il n'existe pas, pour le territoire où se trouve situé le bien, de plan particulier d'aménagement approuvé par l'Exécutif. Elles seront organisées par :

1° l'article 42 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme lorsque les conditions de décentralisation ne seront pas réunies;

2° l'article 42bis en projet, lorsque les conditions de décentralisation seront réunies; en pareille circonstance, l'article 42 du Code ne sera plus applicable.

- La troisième procédure concerne l'hypothèse où il existe, pour le territoire où est situé le bien, un plan particulier d'aménagement approuvé par l'Exécutif. En ce cas, la procédure sera celle organisée actuellement par l'article 43 du Code qui constitue déjà un régime de décentralisation.

Ce faisant, le présent projet renverse le mouvement qui, par réaction contre les lacunes de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, aboutit à l'adoption de la loi du 22 décembre 1970.

Une des faiblesses souvent dénoncées de la loi du 29 mars 1962 était le laxisme dont faisaient preuve certains collèges des bourgmestre et échevins dans l'octroi des permis de bâtir et surtout des permis de lotir. L'expérience a en effet révélé -et révèle encore- qu'en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les autorités communales sont particulièrement exposées à toutes sortes de pression et ont du mal à y résister. La proximité du pouvoir constitue dans cette matière un handicap plutôt qu'un avantage. Le projet vise à donner aux autorités communales des pouvoirs plus étendus. Certes, il prévoit également une tutelle de suspension et d'annulation, mais l'efficacité de ce correctif doit être estimée à son exacte mesure. La nécessité de motiver formellement les décisions

de suspension et d'annulation suppose une connaissance non seulement des dossiers, mais aussi des lieux mêmes que la brièveté des délais dont dispose l'autorité de tutelle ne lui permet d'acquérir que dans un nombre limité de cas. Il appartiendra au législateur décentralisé d'apprécier, à la lumière de l'expérience présente et passée, si et dans quelle mesure il y a lieu de s'engager dans la voie d'une "décentralisation" du pouvoir de décision en matière de permis de bâtir et de lotir et d'estimer si les mesures prises en vue de se préserver contre les dangers de celle-ci, ne devraient pas être, en tout cas, renforcées.

2. D'autres modifications sont encore apportées au Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme :

- la création de schémas de structure communaux et la transformation des règlements sur les bâtisses en règlements d'urbanisme dont l'adoption, la modification et l'abrogation impliquent une large publicité (fondant la notion de "participation");

- la suppression des plans généraux d'aménagement;

- l'ouverture d'une nouvelle possibilité d'abrogation des plans particuliers d'aménagement;

- le changement d'appellation du schéma directeur d'aménagement visé aux articles 93/1 à 93/15 en "plan directeur d'aménagement".

Une des pièces maîtresses du projet consiste dans les schémas de structure communaux. L'existence d'un schéma de structure communal est une des conditions impératives

auxquelles est subordonnée la mise en place d'un régime de "décentralisation" en matière de délivrance des permis de bâtir et de lotir. En ce qui concerne ces schémas, le projet est empreint d'ambiguïté, si pas contradictoire. En effet, tandis qu'à l'article 2 du projet il est affirmé que les schémas de structure n'ont pas de valeur réglementaire, d'autres dispositions - et singulièrement les articles 8 et 11 - lui font produire des effets juridiques. Ainsi comment expliquer qu'un schéma de structure sans aucune valeur réglementaire doive être soumis à une tutelle ? Comment aussi expliquer que l'on ne puisse s'en écarter, lors de la délivrance d'un permis, que par une décision dûment motivée ? Comment encore justifier que ce schéma doive être adapté aux modifications d'un plan régional ou de secteur ou d'un règlement général ou communal d'urbanisme ?

Dans l'intérêt supérieur de la sécurité juridique, il convient de lever cette ambiguïté fondamentale et de prendre clairement position sur les effets juridiques exacts du schéma de structure communal. Si l'intention est de donner à ce schéma une valeur réglementaire, il convient alors de déterminer avec précision la place qu'il occupera dans la hiérarchie des normes juridiques applicables en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, soit les divers plans d'aménagement et les règlements d'urbanisme. Si telle n'est pas l'intention, le schéma de structure est dépourvu de tout effet juridique et le projet devrait, dans ce cas, être fondamentalement revu.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.OBSERVATIONS PRELIMINAIRES SUR LA FORME.

1. L'ordre des articles du projet doit suivre l'ordre des articles du Code. La présentation du projet devra à cet égard être revue dans son ensemble.

2. Il convient de consacrer un article distinct à chacun des articles que le projet tend à modifier, compléter ou abroger.

L'observation vaut pour les articles 5, 7, 13, 14 et 18.

3. L'usage recommande de grouper sous une même phrase liminaire toutes les modifications à apporter à un même article du Code. L'observation vaut pour l'article 5, alinéas 2, 3, 4, 5, 8 et 9, et les articles 12 et 13.

4. L'usage est d'indiquer les alinéas en chiffres et non en toutes lettres (alinéa 1er, alinéa 2, etc.). L'observation vaut pour les articles 5, 12, 13, 14 et 17.

5. Plusieurs dispositions modificatives du projet portent : "Dans l'article ... du même Code, les mots : "... (suit une longue phrase, voire tout un alinéa)", sont remplacés par les mots "... (idem)" (voir, par exemple l'article 5), alors que la modification ne porte en réalité que sur un ou quelques termes supprimés, ajoutés ou remplacés et qu'il eut été possible d'employer une formule qui aurait mieux cerné l'objet de la modification.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pu proposer une rédaction nouvelle pour ces dispositions.

INTITULE.

L'intitulé est d'une lecture difficile. Il est proposé de le rédiger comme suit : "Décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme".

ARRETE DE PRESENTATION.

L'arrêté de présentation fait défaut. Il y a lieu de le rédiger comme suit :

"L'Exécutif régional wallon,

sur la proposition du Ministre de l'Aménagement du territoire, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures pour la Région wallonne

ARRETE :

Le Ministre de l'Aménagement du territoire, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures pour la Région wallonne est chargé de présenter au Conseil régional wallon le projet de décret dont la teneur suit :".

.../...

DISPOSITIF.Article 1er.

Telle qu'elle est formulée, la modification envisagée semble permettre l'existence de schémas de structure non seulement à l'échelon communal, mais aussi à d'autres échelons. Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, la modification en projet viserait uniquement des schémas pour les communes.

On pourrait mettre à profit l'occasion offerte par le projet de modification de l'alinéa 1er du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pour proposer la rédaction d'un nouvel alinéa 1er qui serait rédigé comme suit :

"L'aménagement du territoire de la Région wallonne est fixé par des plans qui couvrent des régions, des secteurs et des communes. Pour les communes, l'aménagement du territoire peut aussi être fixé par des schémas".

Article 2.

Il est fait référence à la seconde observation générale formulée en tête du présent avis.

.../...

Article 3.

1. Les mots "... institués en vertu du présent code" qui figurent aux premier et second tirets sont superflus et doivent être omis.

2. Le texte figurant au second tiret de l'article 4bis en projet porte que l'Exécutif détermine les conditions de "subsidiation" de l'élaboration des plans, schémas et règlements d'initiative communale, mais il omet d'indiquer préalablement que l'Exécutif a le pouvoir d'accorder des subventions".

3. De plus, les termes "d'initiative communale" excluent toute possibilité de "subsidiation" de l'élaboration ou de la révision de plans communaux à l'initiative de l'Exécutif (articles 21 et 40 du Code). On peut se demander si ceci correspond bien à la volonté de l'auteur du projet.

Cela étant, la disposition en projet serait mieux rédigée comme suit :

"Article 4bis. L'Exécutif détermine les conditions dans lesquelles une personne physique ou morale peut être chargée de l'élaboration des plans, schémas et règlements.

Dans les limites des crédits budgétaires, l'Exécutif peut accorder des subventions, dont il arrête les modalités, pour l'élaboration des schémas et règlements d'initiative communale (ou "des schémas et règlements communaux")".

.../...

Article 5.

1. Pour la modification apportée à l'article 10 du Code, la phrase liminaire de l'article doit être rédigée comme suit : "L'article 10, alinéa 2, 2°, du même Code est remplacé par le texte suivant : 2° ...".

2. Pour grouper les modifications apportées à l'article 12 du Code, l'article suivant est proposé :

"Article-

A l'article 12 du même Code modifié par le décret du 5 novembre 1987, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1er, les mots "un plan général et" sont supprimés;

2° les alinéas 3, 4 et 5 sont abrogés".

3. Pour grouper les modifications apportées à l'article 14 du Code, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Article-

A l'article 14 du même Code sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 1er, 2°, est remplacé par le texte suivant :
"2° ...";

.../...

2° dans l'alinéa 4, les mots "du plan régional, du plan de secteur ou du plan général, s'il en existe" sont remplacés par les mots "du plan régional ou du plan de secteur, s'il existe".

4. En ce qui concerne la modification apportée à l'article 40 du Code, qui prévoit l'abrogation du paragraphe 7, il y a lieu de rédiger le texte comme suit :

"Article-

A l'article 40 du même Code sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le paragraphe 3, les mots "ou d'un plan général d'aménagement" sont supprimés;

2° le paragraphe 7 est abrogé".

5. La même présentation doit être adoptée pour les modifications apportées à l'article 42.

Article 7.

1. Pour la modification de l'intitulé, mieux vaudrait écrire : "Au livre Ier, titre Ier, du même Code, l'intitulé du chapitre IVbis est remplacé par l'intitulé suivant : "Des schémas de structure communaux".

.../...

2. Pour le remplacement de l'article 21bis, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 21bis du même Code, y inséré par le décret du 4 juillet 1985, est remplacé par la disposition suivante : ...

3. En vertu de l'article 21bis, alinéa 2, 5°, en projet, le schéma de structure indique "les mesures générales destinées à harmoniser et (à) intégrer les flux de circulation". Il ne s'agit pas de permettre aux autorités communales d'adopter des dispositions générales concrètes en matière de circulation routière, mais simplement d'indiquer les orientations dont la réalisation éventuelle dépendra des dispositions légales et réglementaires en vigueur. Mieux vaudrait donc écrire : "5° les orientations générales ...".

Article 8.

Article 21ter en projet.

Paragraphe 1er.

1. Il y a lieu d'écrire : "§ 1er".

2. A l'alinéa 4, il convient de remplacer les mots "collège échevinal" par "collège des bourgmestre et échevins", qui est la dénomination légale de cet organe.

.../...

3. Aux alinéas 6, 7 et 8, le mot "plan" doit être remplacé par "schéma".

4. L'alinéa 8 du texte en projet dispose comme suit :

"Le conseil communal adopte le plan (lire "schéma") de structure communal; il en adresse une expédition avec le dossier à l'Exécutif. Celui-ci peut annuler la décision du conseil communal par arrêté motivé notifié dans les soixante jours de la réception du dossier; à défaut de notification de l'arrêté dans ce délai, la décision de l'Exécutif est réputée favorable".

Selon l'exposé des motifs, le schéma de structure communal, à la différence du plan général d'aménagement du territoire, ne doit pas être approuvé par l'Exécutif. Celui-ci peut annuler ce schéma de structure. Les raisons qui explicitent cette différence sont, d'une part, que l'Exécutif "n'entend pas interférer dans les options d'aménagement local définies par l'autorité locale, sauf dans le cas de contrariété radicale et inopportune avec un document réglementaire, plus précisément le plan de secteur, ou encore, en cas de distorsion intolérable entre schémas de structure émanant de communes voisines" et, d'autre part, que l'Exécutif peut "s'abstenir d'annuler un schéma de structure communal présentant certains aménagements judicieux contraires au plan de secteur". L'exposé des motifs précise, en ce qui concerne ce dernier point, que l'Exécutif devrait logiquement, dans ce cas, entamer la révision partielle du plan de secteur mais tant que celui-ci n'a pas été révisé, la commune, malgré son schéma de structure, reste tenue de respecter le plan de secteur pour la délivrance des permis.

.../...

Le Conseil d'Etat considère que dans la mesure où le collège des bourgmestre et échevins est tenu, même en présence d'un schéma de structure communal, de se conformer aux prescriptions du plan de secteur, il ne saurait être admis, sous peine d'insécurité juridique grave, de permettre à l'autorité de tutelle de ne pas censurer la décision du conseil communal adoptant un schéma de structure qui méconnaît les prescriptions dudit plan de secteur.

Si, au vu d'un tel schéma, il apparaissait que le plan de secteur ne répond plus aux besoins de l'aménagement du territoire, rien n'empêcherait, de toute façon, l'Exécutif de reviser le plan de secteur, ni la commune de l'inviter à ce faire. Il serait donc normal de remplacer la tutelle spéciale et facultative d'annulation par une tutelle spéciale et obligatoire d'approbation comme celle qui existe actuellement en matière de plans communaux d'aménagement.

Si l'Exécutif ne souhaite pas interférer dans les options d'aménagement local définies par l'autorité locale, il ne lui appartient pas pour autant de permettre l'adoption de schémas de structure communaux qui iraient à l'encontre des prescriptions des plans régionaux et de secteur, qui ont valeur réglementaire.

Cette observation s'ajoute à la seconde observation générale formulée en tête du présent avis.

.../...

5. Dans la logique de la participation, le projet prévoit une large publicité lors de l'élaboration des schémas de structure communaux. Toutefois, les autorités communales ne sont nullement tenues d'en assurer la publication lorsqu'ils auront été adoptés.

Quelle que soit la valeur - réglementaire ou non - de ces documents, on peut se demander si, dans la même logique de participation, il ne se recommande pas d'en assurer une large publicité, qui pourrait être prévue dans un alinéa 9.

Paragraphes 2 et 3.

Il y a lieu de se référer à la seconde observation générale formulée en tête du présent avis.

Article 9.

La disposition en projet trouverait mieux sa place après l'article 40ter du Code et deviendrait donc l'article 40quater, les articles 40quater et 40quinquies actuels devenant les articles 40quinquies et 40sexies.

.../...

Article 11.

1. A l'alinéa 1er de l'article 42bis en projet, il y a lieu d'ajouter les mots "des bourgmestre et échevins" après le mot "collège".

2. L'alinéa 2 dispose comme suit :

"L'Exécutif constate l'existence ou non des conditions de décentralisation".

Cette disposition n'indique les effets juridiques ni du constat que les conditions sont réunies, ni du constat qu'elles ne le sont pas, ni du caractère éventuellement erroné de tels constats. Elle ne prévoit non plus aucun recours.

Le maintien d'une telle disposition ne se conçoit pas sans que toutes précisions soient apportées sur ces points essentiels.

3. L'alinéa 5 dispose comme suit :

"L'expédition du permis visée à l'alinéa précédent est transmise au fonctionnaire délégué au plus tard le jour même de la notification du permis au demandeur. A défaut, le permis est réputé nul de plein droit".

Le texte en projet modifie totalement le système existant en prévoyant la nullité de plein droit du permis qui n'a pas été transmis au fonctionnaire délégué au plus tard le jour même de sa notification au demandeur. Ce texte crée une insécurité juridique puisque le demandeur ignore la date précise à laquelle le permis est effectivement transmis au fonctionnaire délégué et ignore même s'il a été transmis.

4. Pour le surplus, il est fait référence aux deux observations générales formulées en tête du présent avis.

Article 12.

Pour insérer un paragraphe 2 à l'article 45 du Code, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"A l'article 45 du même Code, dont le texte actuel formera le paragraphe 1er, il est ajouté un paragraphe 2 rédigé comme suit :

"§ 2 ...".

Article 13.

Pour grouper les modifications à l'article 50 du Code, l'article doit être rédigé comme suit :

"A l'article 50 du même Code, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1er, les mots ... (la suite comme au projet);

2° à l'alinéa 4, les mots ... (la suite comme au projet)".

Il en va de même pour grouper les modifications à l'article 51 de Code.

.../...

Article 14.

1. Pour modifier l'intitulé, mieux vaudrait écrire : "Au livre Ier, titre IV, du même Code, l'intitulé du chapitre Ier est remplacé par l'intitulé suivant : "Des règlements d'urbanisme".

2. L'alinéa 2 doit être rédigé comme suit :

"Dans l'article 57, alinéa 1er, du même Code, les mots "règlements généraux sur les bâtisses" sont remplacés par les mots "règlements généraux d'urbanisme".

3. Dans l'article 57bis, § 2, du Code, il y a lieu également de remplacer les mots "règlements généraux sur les bâtisses" par "règlements généraux d'urbanisme".

Article 15.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 58 du même Code est remplacé par la disposition suivante :"

2. La disposition figurant à l'alinéa 2, deuxième tiret, de l'article 58 en projet anticipe sur l'entrée en vigueur de l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée le 8 août 1988.

.../...

Article 16.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 59 du même Code est remplacé par la disposition suivante :".

2. Le paragraphe 2 de l'article 59 en projet est inspiré de l'actuel article 48 du Code. Il s'en écarte toutefois dans une mesure importante. En effet, l'article 48 autorise des dérogations dont la portée est très limitée et qui ont déterminé une jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'Etat (1). D'autre part, la formulation de la disposition en projet : "... indique en quoi les prescriptions urbanistiques et architecturales ne sont pas compromises" est particulièrement vague.

Article 17.

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Dans l'article 150 du même Code modifié par le décret du 27 mars 1985, les alinéas suivants sont insérés entre les alinéas 1er et 2 :".

.../...

(1) Tables permanentes du recueil des arrêts du Conseil d'Etat, v° Bâtisse et lotissement, II Fcc.

2. Au septième tiret de l'alinéa 1er du texte en projet, il y a lieu de remplacer les mots "conseil de C.P.A.S." par les mots "conseil de l'aide sociale", qui constituent la terminologie légale (article 6 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale).

3. Il est proposé de rédiger comme suit l'alinéa 2 du texte en projet :

"Dans les limites des crédits budgétaires, l'Exécutif peut accorder des subventions de fonctionnement aux communes pour les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire. L'Exécutif arrête les modalités d'octroi de ces subventions".

Article 18.

L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Au livre II, titre Ier bis du même Code, l'intitulé du chapitre II est remplacé par l'intitulé suivant : "Du plan directeur".

Article 19.

1. Il n'est pas d'usage de faire précéder d'un intitulé le texte d'un article.

2. Au paragraphe 1er, il y a lieu d'écrire :

"§ 1er. A titre transitoire, restent en vigueur : (la suite comme au projet, sauf à écrire au paragraphe 1er, 1° et 2°, "les règlements généraux sur les bâtisses")".

.../...

3. Le Conseil d'Etat observe que l'article 19, § 1er, ne dit mot des plans généraux d'aménagement communaux. La question se pose de savoir si ces plans demeurent en vigueur et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et jusqu'à quelle date ils le restent - ce qui pose la question du rapport entre le schéma de structure communal et le plan général d'aménagement.

A cet égard, il est fait référence à la seconde observation générale formulée en tête du présent avis.

4. En ce qui concerne le paragraphe 1er, 1°, qui dispose :

"1° les règlements généraux sur la bâtisse jusqu'à la modification de leur intitulé conformément à l'article 57 tel que modifié par le présent décret",

le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelle en est la signification. Le maintien en vigueur d'un règlement ne peut être tributaire de la modification de son intitulé, et ce d'autant moins qu'aucune procédure n'est prévue dans le projet qui réalise cette modification pour les règlements existants.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. FINCOEUR,	conseiller d'Etat, président,
	L. FRANCOIS,	conseillers d'Etat,
	R. ANDERSEN,	
Madame :	R. DEROY,	greffier

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. FINCOEUR.