

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, du Patrimoine et des Transports du Gouvernement wallon, le 8 avril 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "modifiant les articles 79 à 93 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine", a donné le 16 mai 1994 l'avis suivant :

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Le décret en projet se donne pour objet de modifier les articles 79 à 93 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, dispositions inscrites au Titre premier du Livre II de ce code, intitulé "De la rénovation des sites d'activité économique désaffectés".

Ces dispositions du code ont directement inspiré celles d'un avant-projet d'ordonnance "relative à la revalorisation des sites d'activités économiques désaffectés" que l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale a soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui, dans un avis longuement motivé donné le 7 décembre 1992 (1) a émis des critiques nombreuses et fondamentales, notamment au sujet de la contrariété des dispositions en projet avec les règles fondamentales du Code civil, avec l'article 11, devenu l'article 16, de la Constitution et avec des normes du droit international. Bien que le Conseil d'Etat ne soit pas formellement saisi des dispositions existantes du code que l'avant-projet entend modifier - dispositions sur lesquelles il n'a, lorsqu'elles ont été adoptées, pas été consulté -, l'attention des auteurs du présent avant-projet est attirée sur ces observations.

(1) Doc. C.R.B.-C, session 1992-1993, n° A-2758/1, spécialement p. 43.

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

La rédaction suivante est proposée :

"Décret modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine".

Arrêté de présentation.

Après le mot "ARRETE", on ajoutera :

"Le ministre de ... est chargé de présenter au Conseil régional wallon le projet de décret dont la teneur suit :".

Dispositif.Article 1er.

Selon la "justification" de la modification en projet, le remplacement, à l'article 79, alinéa 1er, 1^o, du code, des termes "bon aménagement du territoire" par les termes "bon aménagement des lieux" tendent à mettre en concordance l'article avec les autres dispositions de ce code.

.../...

Or le code emploie l'une et l'autre de ces expressions et a plutôt tendance à utiliser la première lorsqu'il vise un périmètre plus large (1) et la seconde pour désigner une surface plus restreinte (2).

Il appartiendra aux auteurs de l'avant-projet d'apprécier si la modification envisagée est opportune, compte tenu de l'effet quelque peu réducteur de l'abandon d'un terme pour l'autre, sachant que certains sites d'activité économique désaffectés, en particulier les anciens charbonnages et usines sidérurgiques, peuvent couvrir de vastes périmètres.

Article 2.

La notion de "nuisance urbanistique" ne paraît pas présenter un contenu suffisamment précis et objectif pour figurer comme élément d'une définition.

Article 3.

On écrira : "Le terme "rénové" est remplacé ...".

(1) Voyez notamment les articles 1er, 10, 2°, 14, alinéa 1er, et 42, § 1er.

(2) Voyez notamment les articles 42bis, alinéa 6, 67, § 1er, 1°, et 69, alinéa 1er.

Article 4.

On ajoutera un point-virgule après l'ouverture des guillemets.

Articles 5, 6 et 8.

1. L'intention des auteurs de l'avant-projet est de maintenir la possibilité de délivrer immédiatement des permis urbanistiques en dérogeant aux affectations prévues par les plans en vigueur, mais en excluant la procédure de révision et en dispensant le Gouvernement de l'obligation de fixer une nouvelle destination au premier stade de la procédure. Ceci équivaut à revoir les plans sans recourir à la procédure de révision et, singulièrement, à l'enquête publique.

En supprimant la procédure de révision, les auteurs de l'avant-projet modifient fondamentalement l'économie de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme reprise dans le Code wallon qui tend à ce que chaque parcelle du territoire soit progressivement couverte par des plans d'aménagement en évitant des zones dépourvues d'affectation particulière, de sorte que, notamment, en matière de plans d'aménagement, la révision soit la règle et l'abrogation l'exception et qu'un plan inférieur ne puisse être abrogé

.../...

que s'il existe des dispositions contraires inscrites dans un plan supérieur (1).

Le législateur régional, dont la compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ne souffre aucune restriction, peut certes décider de déroger à ce principe dans un cas particulier. Encore, toutefois, lui appartient-il de mesurer les conséquences qu'une telle dérogation pourrait avoir et d'éviter toute insécurité juridique.

Une telle insécurité résulterait spécialement de ce que, dans le texte en projet, est supprimée la condition, prévue par l'article 80, § 5, alinéa 2, du code, "que le permis soit conforme à la destination déterminée au § 4 du présent article". La suppression de cette condition pourrait provoquer des difficultés d'interprétation. Ainsi, on peut se demander si la destination nouvelle du site doit précéder la délivrance des autorisations, alors qu'elle ne doit plus être exécutée en même temps que l'arrêté prescrivant l'assainissement, la rénovation et la détermination du périmètre du site. Doit-on, au contraire, considérer que les autorisations pourront être accordées sans attendre la nouvelle affectation du site et sans que le projet ne

(1) Voyez notamment Ch. DARCIER, "Peut-on abroger un plan d'aménagement ?", A.T.D.F., 1980, p. 34; C.E., Saint-Rémy et crts, n° 23.484 du 16 septembre 1983; C.E., S.A. Lanajo, n° 40.533 du 30 septembre 1992, J.T., 1993, p. 161, obs. D. LAGASSE et J.L.M.B., 1993, p. 326, obs. J-F NEURAY; En France, voyez les conclusions du commissaire du gouvernement CHOCHÉYRAS avant T.A. Grenoble, 23 décembre 1993, A.J.D.A., 1994, p. 233, selon lesquelles, en cas d'annulation d'un plan d'occupation des sols, il faut considérer que l'ancien plan recommence à produire ses effets.

prévoie, du reste, de délai dans lequel cette décision devrait être prise ? En outre, se pose la question si les permis de lotir ou de bâtir délivrés dans le périmètre du site pourront être, contrairement non seulement aux affectations prévues par les plans d'aménagement, mais aussi à la nouvelle destination du site lorsqu'elle sera finalement décidée (1).

Il appartiendra aux auteurs de l'avant-projet de lever ces ambiguïtés.

2. Sous l'article 5, la disposition en projet prévoit, en son alinéa 1er, que l'arrêté du Gouvernement doit être motivé.

Une telle exigence n'est pas plus stricte que celle qui résulte de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. On omettra donc les termes "par arrêté motivé".

3. Sous le même article 5, la disposition en projet, alinéa 1er, seconde phrase, serait mieux rédigée comme suit :

(1) On pourrait le penser, vu la rédaction de l'article 8 de l'avant-projet qui prévoit l'abrogation, à l'article 81, § 2, du code, de l'exigence de conformité des travaux à la destination fixée par le Gouvernement. En pareil cas, on pourrait se demander quelle utilité pratique il y aurait de maintenir la formalité consistant à arrêter la destination nouvelle du site.

"Cet arrêté se substitue à l'arrêté visé au paragraphe 1er".

La même rédaction sera adoptée, mutatis mutandis, pour l'article 81, § 1er, alinéa 2, en projet (article 7 de l'avant-projet).

4. La loi spéciale de réformes institutionnelles réserve au Gouvernement la faculté d'accorder des délégations à ses membres. Au demeurant, il est difficilement concevable qu'un ministre doive demander l'avis conforme du Gouvernement auquel il appartient, comme le prévoit, sous l'article 6, le § 5 de l'article 80 en projet. Cette disposition doit être revue.

N'était l'observation qui sera faite à propos des articles 10, 11 et 12, la remarque vaudrait aussi pour la disposition en projet sous l'article 11.

Article 7.

On écrira, à l'alinéa 2, première phrase, du texte en projet :

"Il est transcrit sur le registre de la conservation des hypothèques".

.../...

Article 8.

Mieux vaut écrire : "Lors de la notification prévue ...".

Article 9.

L'intention des auteurs de l'avant-projet serait sans doute mieux traduite si le texte en projet était rédigé comme suit :

"Lorsque c'est lui qui a pris l'initiative de la procédure prévue à l'article 80, § 1er, il peut joindre à ses propositions un programme de travaux".

Articles 10, 11 et 12.

Les dispositions en projet modifient des textes qui dérogent fondamentalement à l'article 16 de la Constitution.

Comme ce système a été institué par une législation actuellement en vigueur et que les articles en projet n'en modifient pas l'économie, le Conseil d'Etat s'abstient de toute observation à leur sujet.

Article 13.

Le texte en projet ne paraît pas traduire fidèlement la volonté exprimée par ses auteurs dans la "justifica-

.../...

tion" de la disposition, à savoir "... de permettre l'expropriation par tous les moyens légaux l'autorisant". Il serait sans doute plus approprié d'abroger l'alinéa 2 de l'article 88.

Article 14.

1. Les termes "antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret", utilisés à l'alinéa 1er de la disposition en projet et destinés à régler une situation transitoire dès qu'ils seraient intégrés dans le code, ne peuvent que créer la confusion. Ce qui est visé, en réalité, c'est l'entrée en vigueur du décret modificatif en projet.

Il s'impose, soit de déterminer une date précise qui serait celle de l'entrée en vigueur de ce décret, soit de charger le Gouvernement de la déterminer.

2. Sans doute faut-il lire, au même alinéa : "... en application de l'article 92 peut ...".

3. Le texte en projet utilise indifféremment l'expression malencontreuse et ambiguë "cession de droit de location", et le terme "location".

A l'origine, l'article 11 de la loi du 27 juin 1978 n'autorisait que la "cession" de droits de superficie et d'emphytéose, dans l'intention de prévoir des occupations à long terme avantageuses pour le cessionnaire de droits

.../...

réels (1). Cette disposition, devenue l'article 89 du Code wallon, a été modifiée par le décret du 22 janvier 1987, mais le texte adopté par le Conseil régional et publié au Moniteur belge (2) énonçait : "... aliéner tout ou partie du site ou céder sur celui-ci des droits de location de superficie ou d'emphytéose ...", sans virgule après le mot "location" et sans que les travaux préparatoires ne permettent de dire si l'intention du législateur a été d'ajouter la possibilité de créer un droit de créance aux constitutions de droits réels initialement prévues.

Puisque telle semble être, aujourd'hui, l'intention des auteurs de l'avant-projet, il est proposé d'écrire, à l'alinéa 1er, in fine : "..., moyennant l'accord du Gouvernement, aliéner tout ou partie du site, consentir sur lui des droits de superficie ou d'emphytéose ou le louer".

L'observation vaut également pour l'article 15.

A l'alinéa 2, on écrira plus simplement : "Les recettes provenant des conventions conclues conformément à l'alinéa 1er sont versées ...".

4. Les termes "les différents partenaires" ne sont pas suffisamment précis; il y a lieu de déterminer exactement les personnes visées.

(1) Rapport au Sénat, Doc. parl., S., sess. 1976-1977, n° 761/2, spéc. pp. 12 et 13.

(2) 6 mai 1987, p. 6725.

Article 18.

Le texte suivant est proposé :

"Art. A l'article 92 du même code sont apportées les modifications suivantes :

- 1° les mots "dont il sont propriétaires ou sur lesquels ils sont titulaires d'un autre droit réel" sont insérés entre les mots "site" et "peuvent";
- 2° les mots "d'aides financières" sont remplacés par les mots "d'une subvention".

Article 19.

Il est proposé d'écrire :

"Art. L'article 93, § 1er, du même code, modifié par le décret du 22 janvier 1987, est complété par l'alinéa suivant :

"Lorsque le Gouvernement a autorisé l'aliénation ou la constitution de droits réels, ou lorsque son autorisation est réputée favorable, le nouveau titulaire de droits réels est tenu des mêmes obligations que l'ancien".

.../...

OBSERVATIONS FINALES.

1. Les documents transmis au Conseil d'Etat ne contiennent pas d'exposé des motifs; n'y figure qu'une justification de chacun des articles de l'avant-projet.

Avant le dépôt du projet au Conseil régional, un exposé des motifs dégageant la philosophie générale de l'avant-projet ainsi que le commentaire des articles doit précéder le dispositif.

2. Les règles de la légistique commandent que les modifications apportées à une même disposition figurent dans un seul article subdivisé en 1°, 2° etc ...

Ainsi les articles 1er et 2 doivent être groupés; il en est de même des articles 3 à 6, 7 à 9, ainsi que des articles 14 et 15.

On écrira, par exemple, pour les articles 1er et 2 fusionnés :

"Article 1er. A l'article 79 du Code ..., remplacé par le décret du 22 janvier 1987, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1er, 1° ...;

2° le 2° est remplacé par le texte suivant :

"2° ...";

.../...

3º il est ajouté un 3º rédigé comme suit :

"3º ...".

3. L'avant-projet appelle les observations de forme ci-après :

- a) sauf pour l'article 1er, les dispositions du projet doivent être numérotées "Art. 2.", "Art. 3.", etc., non "Article 2.", "Article 3.", etc.;
- b) on écrira "§ 1er", "alinéa 1er", non "§ 1", alinéa 1";
- c) il y a lieu de bien identifier les dispositions que l'on modifie : sauf pour ce qui concerne l'article 1er, il faut, après le numéro de l'article, indiquer chaque fois "du même code"; il faut, en outre, mentionner toutes les modifications éventuellement subies par la disposition visée;
- d) une virgule doit suivre l'indication de l'article et de ses subdivisions; on écrira, par exemple, "l'article 85, § 3, est remplacé ...", et non "l'article 85§3 est remplacé."

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	J. MESSINNE,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame :	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-F. NEURAY, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.