

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, du Patrimoine et des Transports de la Région wallonne, le 21 avril 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux zones d'extension d'habitat et aux schémas-directeurs et complétant l'article 170.1.1. et modifiant les articles 188/1 à 188/3 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine", a donné le 27 avril 1995 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Conseil régional wallon d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"... L'urgence est motivée pour les raisons suivantes : une circulaire du 9 juin 1994 a remplacé et donc abrogé les directives d'une autre circulaire du 23 mars 1981 relative aux zones d'extension d'habitat. Elle fait l'objet de recours devant la Section d'administration du Conseil d'Etat au motif qu'une telle décision ne peut être prise par simple circulaire. Or, si la circulaire était annulée, on peut affirmer qu'il y aurait un vide juridique grave et

.../...

inacceptable. En outre, de nombreux dossiers sont en attente de nouvelles dispositions et il est dès lors nécessaire d'assurer le plus rapidement possible la sécurité juridique des particuliers".

*

* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

*

* *

OBSERVATION PREALABLE.

L'arrêté en projet a notamment pour objet d'établir des règles relatives à la mise en oeuvre des zones d'extension d'habitat et des zones d'extension d'habitat à caractère rural.

Il modifie ainsi le chapitre Ier du livre IV, titre Ier, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Ce chapitre du code établit des règles uniformes pour la présentation des projets de plan et des plans de secteur. Les dispositions qu'il contient constituent le cadre général et le système de référence dans lequel ces projets de plan et ces plans doivent s'intégrer. Il s'agit

.../...

de règles préétablies reprises ensuite, par voie de référence, dans les projets de plan et les plans de secteur.

En ce qui concerne leurs effets concrets, ces règles sont soumises, dans les limites du plan, à l'enquête publique et aux consultations qui sont prévues par le code pour l'adoption des plans.

Il est de jurisprudence constante que, lorsque lesdites règles viennent à être modifiées ou remplacées, elles ne peuvent recevoir d'application légale que dans la mesure où les dispositions modifiées ou remplacées ont également fait l'objet de l'enquête publique et des consultations légalement requises (1).

Or, l'arrêté en projet modifie substantiellement, par rapport à ce que prévoit l'article

(1) C.E., arrêts A.S.B.L. Werkgroep voor Milieubeheer Brasschaat, n° 21.384 du 11 septembre 1981; Janssens et consorts, n° 26.611 du 5 juin 1986; Gernaert, n° 32.021 du 16 février 1989 ; Van Luchem, n° 32.443 du 20 avril 1989.

170.1.1. du code, les règles définissant les conditions de mise en oeuvre des zones d'extension d'habitat (1).

Contrairement à l'intention des auteurs du projet (voir l'article 5), l'arrêté ne peut s'appliquer aux plans de secteur existants qu'après que ceux-ci auront été révisés selon la procédure - en particulier l'enquête publique et les consultations - organisée par le code.

Il s'ensuit que ces règles ne peuvent s'appliquer aux plans de secteurs existants que si la procédure d'enquête publique et de consultations prévue par le code est respectée. Il est, dès lors, exclu que le projet d'arrêté, en ce qu'il concerne les zones d'habitat et les zones d'extension d'habitat à caractère rural, puisse entrer en vigueur au moment de sa publication au Moniteur belge comme il est prévu à l'article 5 du projet.

Sous cette réserve, le texte appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET.

Intitulé.

-
- (1) Il modifie tout aussi substantiellement les prescriptions que contiennent les plans de secteur à propos des zones d'extension d'habitat et des zones d'extension d'habitat à caractère rural.

.../...

Celui-ci serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté du Gouvernement wallon modifiant, en ce qui concerne les zones d'extension d'habitat et les schémas-directeurs, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine".

Préambule.

1. Le premier visa sera remplacé par le texte suivant :

"Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine, notamment l'article 21quater, inséré par le décret du Conseil régional wallon du 27 avril 1989, l'article 170 et les articles 188/1 à 188/3, insérés par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 12 novembre 1987;"

2. Les considérants doivent être omis.

3. L'avis du Conseil d'Etat doit être visé immédiatement avant le proposant.

Dispositif.

Article 1er du projet.

.../...

1. La disposition en projet se présente comme un texte complétant l'article 170.1.1. du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. En réalité, ce texte modifie, quant au fond, cette disposition. En effet :

- a) en érigeant en règle que les zones d'extension d'habitat ne peuvent être mises en oeuvre tant qu'un schéma-directeur conforme aux règles prévues par le texte en projet n'a pas été approuvé, l'alinéa 2 en projet détermine la manière de se prononcer sur l'aménagement de la zone au sens du texte actuel de l'article 170.1.1.;
- b) l'alinéa 3 en projet contient, en ce qui concerne la construction groupée d'habitations, des restrictions que ne prévoit pas le texte actuel;
- c) les alinéas 4 et 5 en projet s'écartent de la règle, exprimée par le texte actuel de l'article 170.1.1., selon laquelle "les zones d'extension d'habitat sont réservées exclusivement à la construction groupée d'habitations" tant que ne sont pas remplies les conditions précisées par le texte.

Le texte doit être revu pour éviter toute ambiguïté à cet égard.

.../...

VD.

- -

L. 24.443/2.

2. L'alinéa 2 en projet devra être revu en tenant compte de l'observation n° 1 relative à l'article 188/3 en projet.

.../...

En outre, il ne peut être fait référence à un schéma-directeur approuvé conformément à l'article 188/3bis, puisque cette disposition concerne, non pas l'approbation du schéma-directeur, mais la possibilité de s'écarter de ses prescriptions.

3. A l'alinéa 3 en projet, le texte semble avoir pour effet que, seules, certaines catégories de projets de construction groupée d'habitations peuvent être autorisées dans les zones indiquées. Si tel est le cas, le texte doit préciser quelles sont ces catégories.

4. Dans le même alinéa, ainsi que dans les alinéas 4 et 5 en projet, le texte doit préciser ce qu'il y a lieu d'entendre exactement par l'expression "pour autant que l'aménagement du reste de la zone ne soit pas mis en péril".

5. Au 2° de l'alinéa 4 en projet, on se demande pour quel motif en rapport avec les objectifs poursuivis par l'arrêté en projet le texte exclut l'hypothèse où un terrain borde une voirie appartenant à la voirie régionale ou provinciale.

A la suite des observations formulées ci-dessus, l'article 1er du projet doit être revu.

.../...

Article 2 du projet.

La phrase liminaire s'écrit comme suit :

"Art. 2. Dans le livre IV, titre premier, chapitre premier du même code, la section IV, comprenant les articles 188/1 à 188/3, insérée par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 12 novembre 1987, est remplacée par les dispositions suivantes :".

Article 188/1 en projet.

Les mots "du livre 1er" sont inutiles et doivent être omis.

Article 188/2 en projet.

1. Dans la phrase introductive du paragraphe 1er (à écrire en chiffre ordinal), les mots "Pour être complet" doivent être omis.

2. Au paragraphe 1er, 3°, k, il y a lieu de préciser à quelles "zones de protection spéciale" le texte fait référence.

3. Au paragraphe 1er, 4°, a, il convient de préciser quelle est la "date déterminée" à prendre en

.../...

considération. En outre, le membre de phrase commençant par les mots "et comprenant l'évaluation ..." est difficilement compréhensible.

Article 188/3 en projet.

1. Cette disposition, qui règle la procédure d'élaboration et d'approbation des schémas-directeurs, ne peut trouver de place parmi celles qui, en exécution de l'article 21quater, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, arrêtent le contenu des schémas-directeurs ainsi que leurs modalités d'application.

En outre, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de régler la procédure d'élaboration et d'approbation des schémas-directeurs visés par les articles 40quater et 40quinquies du code, puisque ces dispositions, qui ont valeur décrétole, règlent elles-mêmes cette matière et n'habilitent pas le Gouvernement à édicter des règles complémentaires.

En conséquence, le Gouvernement doit, d'une part, préciser quels sont les schémas-directeurs auxquels s'applique la disposition en projet - en évitant de mentionner ceux que visent les articles 40quater et 40quinquies du code - et, d'autre part, insérer cette disposition à un endroit plus approprié. En ce qui concerne les schémas-directeurs prévus pour les zones

.../...

d'extension d'habitat et les zones d'extension d'habitat à caractère rural, la meilleure solution est d'insérer ladite disposition dans la section II du livre IV, titre Ier, chapitre Ier, du code.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, pour se conformer à l'observation n° 1, les mots "Sans préjudice des dispositions de l'article 40quater" doivent être omis.

3. Au paragraphe 2, il est proposé de remplacer les alinéas 3 et 4 par le texte suivant :

"L'enquête publique dure trente jours. Elle ne peut commencer entre le 1er juillet et le 31 août. Les délais d'enquête sont suspendus entre ces deux dates.

Pendant la durée de l'enquête, le projet de schéma-directeur est déposé à la maison communale aux fins de consultation par le public".

4. Au paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu de préciser que le "rapport de faisabilité" est, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, le rapport visé à l'article 188/2, § 1er, 4°, en projet.

5. En approuvant le schéma-directeur d'aménagement d'une zone d'extension prévue par un plan de

.../...

secteur, le Gouvernement arrête les mesures d'aménagement et la destination définitive de cette zone.

Sous peine de méconnaître les articles 7 et 10 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, lesquels chargent le Gouvernement d'arrêter les plans de secteur, une telle décision ne peut être implicite. Il ne peut donc être prévu que, comme l'envisage le paragraphe 4, alinéa 4, "à défaut de décision du Gouvernement dans les délais prescrits, le schéma-directeur est réputé approuvé".

Le paragraphe 4 doit être revu à la lumière de cette observation.

6. Au paragraphe 5, le texte de la seconde phrase doit être revu pour exprimer plus clairement et plus précisément l'intention de ses auteurs.

Article 188/3bis en projet.

1. Compte tenu des explications du fonctionnaire délégué, le texte suivant est proposé pour l'alinéa 1er :

"L'autorité qui délivre un permis ne peut s'écarter des prescriptions du schéma-directeur que moyennant une motivation spéciale et après avoir pris l'avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire, si elle existe. Une telle

.../...

décision ne peut compromettre les données essentielles inscrites dans le schéma-directeur; la motivation du permis fait apparaître qu'il est satisfait à cette condition."

2. La matière des expropriations nécessaires à la réalisation d'un plan d'aménagement est réglée par des dispositions qui sont de nature législative. Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement d'intervenir en cette matière. L'alinéa 2 doit donc être omis.

Article 3 du projet.

1. Il est déconseillé de faire figurer dans un arrêté modificatif des dispositions à caractère transitoire, lesquelles seront plus adéquatement reprises dans le texte même du code.

2. Au paragraphe 1er, alinéa 2, on n'aperçoit pas pourquoi le texte en projet vise uniquement, parmi les permis de bâtir, ceux qui sont collectifs.

3. Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, le paragraphe 2 doit être complété par les mots ",si, à cette date, ils ne sont pas mis en oeuvre".

.../...

Article 4 du projet.

1. Les circulaires du 23 juillet 1975, du 26 septembre 1978 et du 24 décembre 1979 ont déjà été abrogées. Il n'y a donc pas lieu de les abroger à nouveau.

2. La circulaire du 9 juin 1994 fait actuellement l'objet d'un recours devant la Section d'administration du Conseil d'Etat. Elle ne peut dès lors pas être abrogée mais pourrait, si elle est irrégulière, être retirée par son auteur.

Article 5 du projet.

Il est fait référence à l'observation préalable.

NB.

- 15 -

L. 24.443/2.

La chambre était composée de :

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
	Y. BOUCQUEY,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

J.-J. STRYCKMANS.