

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, des Travaux publics et des Transports de la Région wallonne, le 25 octobre 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" et, le 13 janvier 1997, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, a donné le 26 février 1997 (observations générales) et le 5 mars 1997 (observations particulières) l'avis suivant :

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

En l'état actuel des informations qui ont été communiquées au Conseil d'Etat, le Ministre du Budget n'a pas encore marqué son accord sur le texte en projet.

C'est sous réserve de l'accomplissement de cette formalité préalable qu'il est procédé à l'examen de l'avant-projet.

OBSERVATIONS GENERALES.

I. L'avant-projet faisant l'objet de la présente demande d'avis tend essentiellement à modifier les livres Ier, II et III, titre III, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.).

Sur les quelque 180 articles que comportent les trois premiers livres de ce Code, l'avant-projet en modifie une centaine et en abroge une soixantaine.

Les nombreuses modifications proposées n'ont toutefois pas toutes, loin s'en faut, pour objet d'adapter les règles existantes. En effet, l'auteur du projet entend également renuméroter le Code, de manière à avoir une numérotation continue ne comportant plus ou presque plus d'articles bis, ter, etc... ou 93/1, 93/2,... Pour atteindre cet objectif, il a utilisé diverses techniques. Ainsi, dans le livre Ier, il a essentiellement déplacé les disposi-

.../...

tions reprises sous les articles bis, ter, etc... et groupé sous un seul article certaines dispositions (1). Par contre, pour le livre II, certaines dispositions ont pour seul objet ou pour principal objet de modifier le numéro de la disposition, le numéro originaire étant soit abrogé, soit récupéré plus loin pour une autre disposition (2). Les dispositions abrogatoires sont toutes regroupées en fin de projet; les numéros des dispositions du Code qui y sont mentionnés sont parfois cependant réutilisés par les dispositions modificatives.

Cette manière de légiférer est tout à fait inadéquate et peut être source de nombreuses confusions et, partant, d'insécurité juridique (3). Elle contrevient, en outre, à plusieurs règles de légistique.

Compte tenu du nombre important de modifications qu'ont déjà subies les dispositions que contiennent les livres Ier à III du C.W.A.T.U.P. et du nombre également très important de modifications qu'il est envisagé d'apporter à

-
- (1) Ainsi, par exemple, la disposition reprise sous l'article 4 actuel forme l'alinéa 2 de l'article 3 nouveau et l'article 4bis actuel fait l'objet, après modification, de l'article 4 nouveau, l'article 4bis étant abrogé.
 - (2) Ainsi, par exemple, l'article 80 de l'avant-projet remplace l'article 93/1 du Code par un article 94; l'article 82 remplace l'article 94 du Code par un article 96, l'article 83 dispose que l'article 96 devient l'article 97 et l'article 103, 14^o, abroge l'article 97 (sic).
 - (3) L'auteur du projet lui-même commet des erreurs dans les références faites dans certains articles à d'autres articles du Code (articles 51 et 53).

.../...

ces dispositions, il serait plus clair, plus simple et plus sûr de remplacer les livres Ier à III par un texte entièrement nouveau.

A cette occasion, il sera tout spécialement veillé :

- 1° à mieux ordonner et structurer le texte, en distinguant clairement, pour chacune des matières envisagées, les diverses questions qui doivent être réglées et en évitant de faire figurer dans un même article des dispositions qui sont sans rapport suffisant entre elles;
- 2° à éviter d'insérer dans les livres Ier à III du C.W.A.T.U.P. des dispositions de nature réglementaire, ces dispositions devant trouver place dans le livre IV du Code qui est destiné à accueillir, comme le fait apparaître son intitulé, les mesures d'exécution des trois premiers livres.
- 3° à respecter les règles de la légistique formelle (1).

II. De nombreuses dispositions du C.W.A.T.U.P. doivent se lire avec celles du décret du 11 septembre 1985

(1) Voir à ce sujet le Code-formulaire de légistique, services du Premier Ministre, supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982, entre autres les règles reprises sous les numéros 60, 61, 69 et suivants, 88, 91 à 95 et 101.

organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne.

En effet, le décret du 11 septembre 1985 a vocation à régir diverses procédures de décision administrative prévues par le C.W.A.T.U.P.

Ainsi, dans la liste des "autorisations" dont la délivrance est subordonnée à la mise en oeuvre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'article 1er, 4°, du décret du 11 septembre 1985 cite les permis accordés en vertu du C.W.A.T.U.P., c'est-à-dire les permis d'urbanisme et les permis de lotir.

Le décret en projet renforce les liens qui doivent être établis entre le C.W.A.T.U.P. et le décret du 11 septembre 1985, en instituant un nouvel instrument d'évaluation des incidences, les "analyses globales d'aménagement du territoire". Les dispositions qui y sont consacrées sont insérées tantôt dans le C.W.A.T.U.P., tantôt dans le décret du 11 septembre 1985 auquel le décret en projet ajoute un titre V.

La coexistence du C.W.A.T.U.P. et du décret du 11 septembre 1985 suscite déjà actuellement de très sérieuses difficultés. En effet, lorsqu'il a adopté le décret du 11 septembre 1985 (1), le législateur régional wallon n'a pas réglé de manière suffisamment attentive les questions

(1) Ce décret fait suite à une proposition sur laquelle la section de législation du Conseil d'Etat ne fut pas consultée.

que suscite l'articulation de ce décret et de législations telles que le C.W.A.T.U.P.; on relève en particulier que les articles 19 et 20 du décret du 11 septembre 1985, qui abordent certaines de ces questions, le font seulement de manière partielle et peu claire (1).

Loin de clarifier la situation, le décret en projet ajoute encore à la difficulté.

Ainsi, il est envisagé d'insérer dans le C.W.A.T.U.P. des dispositions qui ne se combinent pas bien avec le décret du 11 septembre 1985. Par exemple, comment combiner la seconde phrase de l'article 50, alinéa 1er, en projet du C.W.A.T.U.P., en tant qu'elle charge le gouvernement de "préciser ... le contenu de l'étude d'incidences visée par (le décret du 11 septembre 1985) et devant accompagner la demande (de permis d'urbanisme)", avec le décret du 11 septembre 1985 qui n'envisage l'élaboration d'une étude d'incidences qu'après le dépôt de la demande de permis d'urbanisme et qui, en son article 13, donne à l'autorité compétente pour statuer sur la demande, et non pas au gouvernement, le pouvoir d'établir le contenu de l'étude d'incidences ? Par ailleurs, et toujours à titre d'exemple, outre les difficultés que suscite l'absence de clarté de l'article 19 du décret du 11 septembre 1985, on n'aperçoit pas bien comment combiner les délais prévus

(1) Au sujet de l'absence de clarté de l'article 19, voir notamment F. HAUMONT, "L'urbanisme - 1 : la Région wallonne", in Répertoire notarial, tome XIV, livre XIV, Larcier, 1996, n° 697.

respectivement par l'article 51 en projet du C.W.A.T.U.P. et par l'article 10 du décret du 11 septembre 1985.

En outre, en ce qui concerne les dispositions relatives aux analyses globales d'aménagement du territoire, il n'est pas cohérent de les disperser, sans logique apparente, tantôt dans le C.W.A.T.U.P., tantôt dans le décret du 11 septembre 1985.

Le décret en projet doit donc être revu pour concilier de manière plus harmonieuse le C.W.A.T.U.P. et des dispositions réglant de manière générale l'évaluation des incidences sur l'environnement.

III. Le décret en projet crée un nouvel instrument d'aménagement du territoire, le "schéma de développement de l'espace régional".

L'article 5 en projet du C.W.A.T.U.P définit ce schéma comme étant un "document d'orientation de l'aménagement et du développement durable de l'ensemble de la région wallonne". Il précise que le schéma dont s'agit comporte les éléments suivants :

- "1° l'analyse des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux ainsi que des contraintes et potentialités du territoire de la région wallonne;
- 2° les objectifs généraux de développement durable, d'harmonisation des activités, de mobilité, de gestion parcimonieuse du sol, de conservation et de développement du patrimoine;

.../...

- 3° les options à prendre, notamment en matière d'équipements et d'infrastructures d'intérêt suprarégional ou régional;
- 4° la définition d'aires d'aménagement du territoire;
- 5° le cas échéant, les instruments à mettre en oeuvre".

On s'interroge sur la manière dont il y a lieu de combiner ces dispositions avec celles qui régissent les processus de planification prévus par d'autres législations que le C.W.A.T.U.P.

L'on pense ainsi à la planification prévue par le chapitre Ier de la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique qui a pour but "d'assurer ... une expansion maximale économique équilibrée et, dans ce cadre, une constante amélioration en matière d'emplois, de revenus du travail, de pouvoir d'achat, de logements, d'infrastructure et d'équipements" (1). Cette loi précise que le plan économique quinquennal dont elle prévoit l'établissement définit notamment "les objectifs généraux poursuivis et les politiques arrêtées pour les atteindre, notamment, en matière d'investissements, d'épargne, d'emploi, de prix, d'infrastructure et d'équipement, de transport et d'énergie" (2).

(1) Article Ier de la loi du 15 juillet 1970.

(2) Article 5, 1°, de la loi du 15 juillet 1970.

L'on pense également et surtout à la "planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable", organisée par le décret du 21 avril 1994.

Selon l'article 1er de ce décret, la planification qu'il organise "vise :

- 1° la préservation des ressources naturelles et des écosystèmes;
- 2° la prévention et l'atténuation des nuisances à l'environnement provoquées par les activités humaines;
- 3° la prise en compte à l'échelle de la Région de la dimension de développement durable".

La planification organisée par le décret du 21 avril 1994 comprend trois volets :

- 1° l'élaboration annuelle d'un rapport sur "l'état de l'environnement wallon", lequel contient notamment "un constat critique, évolutif et prospectif sur les différentes composantes du milieu et sur les pressions exercées par les activités humaines", "une analyse de la gestion menée en matière d'environnement par les pouvoirs publics, les entreprises et les associations volontaires", ainsi qu'"un bilan des efforts réalisés en Région wallonne en matière de développement durable" (1);

(1) Article 4 du décret du 21 avril 1994.

- 2° l'élaboration, tous les cinq ans, du "plan d'environnement pour le développement durable", qui détermine les "lignes directrices à suivre", en ce qui concerne "les objectifs à atteindre pour les différentes composantes de l'environnement et les moyens d'action à développer" et "les éléments permettant d'intégrer l'environnement et la préservation des ressources naturelles dans le processus de développement de la Région et dans l'ensemble des politiques sectorielles régionales" (1);
- 3° l'élaboration de "programmes sectoriels" dans plusieurs domaines de la politique de l'environnement et de la conservation de la nature (2).

On constate que les objets assignés respectivement au schéma de développement de l'espace régional et aux divers documents de planification qui viennent d'être cités se recoupent, au moins en partie.

Les divers instruments évoqués risquent ainsi de faire double emploi ou de se contredire et d'être générateurs d'insécurité juridique et d'éventuels contentieux.

(1) Articles 8 et 10 du décret du 21 avril 1994.

(2) voir les articles 17 et 18 du décret du 21 avril 1994.

Il appartiendra au législateur régional de prévoir les mesures appropriées en vue d'éviter de telles difficultés (1).

IV. Un autre instrument nouveau d'aménagement du territoire institué par le décret en projet consiste dans les "prescriptions régionales d'aménagement du territoire".

Ces prescriptions sont à mettre en rapport avec les plans de secteur.

Selon l'article 10, § 1er, alinéa 3, en projet du C.W.A.T.U.P., "le plan (de secteur) respecte les prescriptions régionales d'aménagement du territoire"; toutefois, "il peut, au besoin et moyennant due motivation, y déroger". Par ailleurs, l'article 2, § 1er, 1^o, en projet du C.W.A.T.U.P. précise que ces prescriptions "ont valeur réglementaire".

(1) La section de législation du Conseil d'Etat avait déjà fait une observation analogue au sujet de l'avant-projet devenu le décret du 21 avril 1994 (avis L. 21.981/9, Doc. Cons. rég. wall., sess. 1993-1994, n^o 201/1, pp. 12 et 13). Elle avait, à cette occasion, rappelé que, dans le document intitulé "Action 21", la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, recommandant aux gouvernements d'adopter une stratégie nationale de développement durable précise que cette stratégie devrait "fondre en un ensemble cohérent" "les différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays" (point 8.7 du document)".

Invités à préciser davantage quel serait le contenu desdites prescriptions, les délégués du Gouvernement ont communiqué un document duquel il ressort que les prescriptions envisagées ne constitueraient que des "directives d'aménagement" appelées à trouver leur concrétisation dans les plans de secteur, c'est-à-dire, non pas de véritables règles de droit, mais des lignes de conduite destinées seulement à guider et à inspirer - sans lier inconditionnellement - les auteurs de plans de secteur (1).

A s'en tenir au document communiqué, il ne peut se concevoir de donner valeur réglementaire à de telles "prescriptions" (2); il faut donc omettre l'article 2, § 1er, 1^o, en projet ; il y aurait, en outre, lieu d'adapter l'article 10, § 1er, alinéa 3, en projet; il conviendrait, par ailleurs, d'éviter l'expression "prescriptions" qui est équivoque, car elle pourrait donner à penser qu'il s'agit de dispositions à caractère réglementaire.

Si le Gouvernement entendait attribuer audit document une portée réglementaire, il faudrait le concevoir de manière tout à fait différente : il devrait contenir de

(1) voir également, dans le même sens, l'exposé des motifs, qui fait état de "directives essentielles devant servir de référence à la mise en révision des plans de secteur".

(2) Sur la différence entre l'acte réglementaire et la directive ou la ligne de conduite, dans le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, lire spécialement M. PÂQUES, "La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure", Amén.-Envir., 1994, pp. 9 et suivantes.

véritables prescriptions obligatoires; il y aurait lieu aussi de le situer de façon précise par rapport aux autres instruments qui régissent l'aménagement du territoire et l'urbanisme en région wallonne.

V. Outre ce qui a été dit dans l'observation générale II, les dispositions de l'avant-projet relatives aux analyses globales d'aménagement du territoire appellent encore d'importantes observations :

1. La question se pose si l'élaboration d'une analyse globale d'aménagement du territoire est seulement une faculté laissée à l'appréciation de l'autorité compétente ou si elle s'impose chaque fois qu'est mise en oeuvre la procédure d'établissement ou de révision d'un plan de secteur ou d'un plan particulier d'aménagement.

Le texte en projet ne règle pas clairement cette question en ce qui concerne la procédure d'établissement et de révision des plans de secteur (1). Par contre, il semble bien que, dans l'intention des auteurs du texte, la décision de faire réaliser une analyse globale d'aménagement du territoire, en cas d'établissement ou de révision d'un plan

(1) voir, à ce sujet, les articles 11 et 12 en projet du C.W.A.T.U.P., et l'article 23, alinéa 1er, en projet du décret précité du 11 septembre 1985.

particulier d'aménagement, doive être laissée à l'appréciation de l'autorité compétente (1).

L'on doit, à ce sujet, tenir compte de ce que, lorsqu'un plan d'aménagement - plan de secteur ou plan particulier d'aménagement - prévoit, dans les limites qu'il fixe, le principe de l'implantation d'installations ou d'ouvrages déterminés, des décisions administratives ultérieures - comme celles qui statuent sur des demandes de permis d'urbanisme - ne peuvent mettre en cause ce principe.

Ceci n'est pas sans conséquence pour l'application de la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

En effet, compte tenu de ce qui vient d'être dit, un plan d'aménagement doit être considéré, en ce qui concerne le principe de l'implantation envisagée, comme étant l'"autorisation" visée par la directive 85/337/CEE (2), autorisation avant l'octroi de laquelle doit être menée l'évaluation des incidences prévue par la directive.

(1) Voir les articles 13, alinéa 2, 3°, 15, alinéa 2, 16 et 18, § 1er, alinéa 2, en projet du C.W.A.T.U.P., et l'article 23, alinéa 2, en projet du décret du 11 septembre 1985.

(2) Selon l'article 1er, 2°, de la directive, on entend par "autorisation", "la décision ... qui ouvre le droit ... de réaliser le projet".

Dès lors que l'analyse globale d'aménagement du territoire a pour objet d'évaluer les incidences sur l'environnement du plan d'aménagement en projet, il en résulte que, dans les cas où la directive impose la réalisation d'une évaluation des incidences (1), le législateur régional ne peut manquer d'exiger l'élaboration d'une analyse globale d'aménagement du territoire (2).

Le décret en projet sera revu à la lumière de cette observation.

(1) Il est rappelé, à ce sujet :

- a) d'une part, que l'article 4, 1^o, de la directive soumet de plein droit à une évaluation les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe I à la directive;
- b) d'autre part, qu'en vertu de l'article 4, 2^o, de la directive, les projets appartenant aux classes énumérées à l'annexe II à la directive sont soumis à une évaluation lorsque les Etats membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent, étant entendu que, comme l'a relevé récemment la Cour de justice des Communautés européennes (voir l'arrêt du 2 mai 1996, Commission/Belgique, C-133/94, et plus encore l'arrêt du 24 octobre 1996, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld B.V.e.a., C-72/95), la marge d'appréciation des Etats membres trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, 1^o, de la directive, de soumettre à une évaluation les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.

(2) La section de législation du Conseil d'Etat a tenu un raisonnement analogue à propos du plan des centres d'enfouissement technique prévu par le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets (avis L. 24.240/9, Doc. parl. wall., sess. extr. 1995, n^o 49/1, p. 58).

.../...

2. Selon l'article 24, alinéa 3, en projet du décret du 11 septembre 1985, lorsque le projet qui fait l'objet d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir "répond aux destinations admissibles" que mentionne l'analyse globale d'aménagement du territoire faite lors de l'élaboration du plan d'aménagement dans le périmètre duquel ce projet est envisagé, "l'autorité compétente dispense le projet" de l'application des dispositions du décret du 11 septembre 1985 autres que celles qui ont trait à la notice d'évaluation préalable.

Une telle solution s'explique par la circonstance que le projet a déjà fait l'objet de l'évaluation des incidences sur l'environnement que comporte l'analyse globale d'aménagement du territoire envisagée par le texte à l'examen.

Cette disposition appelle les observations suivantes (1) :

-
- (1) Les développements qui suivent s'inspirent de plusieurs avis déjà donnés par la section de législation du Conseil d'Etat : l'avis L. 22.667/9 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 1993 modifiant l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. C.R.B. A-284/1, pp. 32 et 33; l'avis L. 25.046/9 sur des amendements au projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets, Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n° 49/97, pp. 3 et 4; et l'avis L. 25.223/9 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 25 juillet 1996 relatif à la création de la zone mixte d'habitat et de loisirs de la Plate Taille, Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 169/1, pp. 10 et 11.

.../...

a) La dispense prévue ne peut avoir pour effet, sous le couvert d'un souci de simplification, qui en lui-même n'est pas contestable, de supprimer purement et simplement d'importantes garanties dont le public bénéficie actuellement en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Raisonner autrement conduirait à méconnaître l'article 23 de la Constitution, qui s'oppose à l'adoption de normes ayant pour effet de réduire le niveau de protection des droits que cette disposition reconnaît - ici, le "droit à la protection d'un environnement sain" - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique (1) et à priver ainsi indûment certaines personnes de droits auxquels elles peuvent prétendre.

En l'espèce, si l'on se reporte aux dispositions du texte en projet relatives à l'"analyse globale d'aménagement du territoire", qui peut être considérée comme l'équivalent d'une étude d'incidences, il apparaît que le régime mis en place a pour effet de supprimer purement et simplement les importants principes suivants consacrés par les textes en vigueur : l'obligation, pour l'auteur d'une étude

(1) Sur l'obligation de "standstill" qui résulte de l'article 23 de la Constitution, voir Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, 100-2/3°, p. 13, et 100-2/4°, pp. 85 et suivantes; P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", Rev. belge dr. constit., 1995, pp. 3 et suivantes, pp. 8 et 18; R. ERGEC, "Introduction générale" à l'ouvrage publié sous sa direction sous l'intitulé "Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", Bruylant, 1995, pp. 15-16; A. ALEN, "Handboek van het Belgisch Staatsrecht", Kluwer, 1995, n° 664.

d'incidences, de présenter toutes les garanties d'indépendance (1) et l'obligation de consulter le public avant la réalisation de l'étude d'incidences en vue de susciter l'apparition d'alternatives au projet envisagé (2).

La dispense que prévoit la disposition examinée ne pourrait être admise que si le texte était revu pour consacrer, à propos de l'analyse globale d'aménagement du territoire envisagée, des garanties équivalentes, quant au fond, à celles que reconnaît le décret du 11 septembre 1985.

b) Eriger en règle qu'une demande de permis est dispensée d'une étude d'incidences lorsque le projet pour lequel elle a été introduite répond aux "destinations admissibles" que mentionne l'analyse globale d'aménagement du territoire faite lors de l'élaboration du plan d'aménagement dans le périmètre duquel ce projet est envisagé, risque de

(1) voir les articles 1er, 7°, et 10, § 5, du décret du 11 septembre 1985, ainsi que l'article 21 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution de ce décret. Sur la garantie d'indépendance de l'auteur de l'étude, voir C.E., arrêt A.S.B.L. "S.O.S. Pays mosan" et Humblet, n° 44.022 du 15 septembre 1993.

(2) Article 12, § 2, du décret du 11 septembre 1985. Cette garantie n'est toutefois supprimée que dans les cas où l'analyse globale d'aménagement du territoire est faite lors de la procédure de révision d'un plan de secteur. Quand une telle analyse est réalisée à l'occasion de l'élaboration d'un plan particulier d'aménagement, l'article 16, § 1er, en projet du C.W.A.T.U.P. prévoit l'organisation d'une consultation publique préalable.

conduire la Région wallonne à méconnaître la directive précitée 85/337/CEE et à mettre en place un régime privant indûment certaines personnes de garanties de procédure, s'il apparaissait que des éléments significatifs concernant ce projet n'ont pas été ou n'ont pas pu être pris en considération lors de la réalisation de l'analyse globale (1) ou que les circonstances dans lesquelles celle-ci a eu lieu se sont entre-temps modifiées de manière significative.

A cet égard, la solution retenue par l'article 24, alinéa 2, en projet du décret du 11 septembre 1985, consistant à mettre à jour l'analyse globale, n'apparaît pas suffisante, dès lors que cette mise à jour est seulement envisagée comme une faculté et n'est prévue que dans le cas où un délai de cinq ans s'est écoulé. En outre, le texte est en défaut de préciser à quelles règles est soumise la mise à jour envisagée (2).

c) Enfin, on relève que la dispense envisagée par l'article 24, alinéa 3, en projet du décret du 11 septembre 1985 s'appliquerait uniquement à l'hypothèse où serait introduite une demande de permis d'urbanisme ou de lotir. Le texte ne vise pas le cas où serait introduite une demande d'autorisation sur la base d'une autre législation que le

(1) Il convient en effet de tenir compte de la différence d'objet, de contenu et de degré de précision entre un plan d'aménagement et un permis d'urbanisme ou de lotir.

(2) Il va de soi que ces règles doivent être conçues dans le respect de l'article 23 de la Constitution déjà évoqué.

C.W.A.T.U.P., notamment une demande d'autorisation d'exploiter un établissement dangereux, insalubre et incommode.

Cette solution n'est pas cohérente et ne peut être admise, compte tenu de l'obligation d'évaluer de manière globale toutes les incidences d'un projet sur l'environnement (1).

VI. Une innovation importante du décret en projet consiste à organiser un régime instituant une certaine harmonisation entre les procédures d'examen des demandes de permis d'urbanisme et celles qui sont relatives aux demandes d'autorisation d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode.

D'une part, selon l'article 46, § 1er, alinéa 1er, en projet du C.W.A.T.U.P., "lorsqu'un projet requiert pour sa réalisation une autorisation d'exploitation visée par les dispositions applicables aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, la demande d'autorisation d'exploitation peut être déposée conjointement à la demande de permis d'urbanisme".

D'autre part, suivant l'alinéa 2 de la même disposition, "les actes et travaux autorisés par le permis (d'urbanisme) ou ce qui en tient lieu ne peuvent être

(1) voir, à ce sujet, l'article 3 de la directive 85/337/CEE et l'article 4, alinéa 2, du décret du 11 septembre 1985 (concernant ces dispositions, lire infra, l'observation générale VI, 1.).

exécutés par son titulaire tant que ce dernier ne dispose pas de l'autorisation définitive d'exploitation". L'alinéa 4 précise encore que "le délai de péremption (du permis d'urbanisme) est suspendu tant que la décision relative à l'autorisation d'exploitation n'est pas intervenue" et que, "si l'autorisation d'exploitation est refusée, le permis délivré devient caduc, de plein droit, le jour du refus en dernière instance de l'autorisation d'exploitation".

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

1. Pour déterminer quels liens établir entre le régime des permis d'urbanisme et celui des autorisations d'exploitation, la Région wallonne ne peut manquer d'avoir égard aux dispositions de droit communautaire qui imposent aux Etats membres d'assurer ce qu'il est convenu d'appeler une "approche intégrée".

a) L'article 3 de la directive précitée 85/337/CEE, en imposant que l'évaluation des incidences sur l'environnement dont elle organise le régime examine les interactions entre les divers facteurs qu'elle cite, exige que cette évaluation soit globale.

Il en résulte qu'un projet déterminé ne peut être soumis qu'à une seule évaluation des incidences sur l'environnement - évaluation nécessairement globale -, et ce même si la réalisation de ce projet requiert plusieurs autorisations en vertu de législations distinctes.

.../...

Telle est, d'ailleurs, la règle déjà applicable en Région wallonne, l'article 4, alinéa 2, du décret précité du 11 septembre 1985 disposant que, "si plusieurs autorisations sont requises, un seul système d'évaluation des incidences sera prévu pour autant qu'il soit relatif à tous les aspects des autorisations indispensables à la bonne fin du projet".

Dans la mesure où - comme tel est le cas dans le dispositif mis en place par le décret du 11 septembre 1985 - le régime d'évaluation des incidences sur l'environnement est mis en oeuvre à l'occasion de l'introduction et de l'instruction des demandes d'autorisation, ceci implique forcément que les diverses demandes d'autorisation à introduire doivent être déposées en même temps.

En conséquence, pour l'application des règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement, il ne peut être admis que la simultanéité du dépôt de la demande de permis d'urbanisme et du dépôt de la demande d'autorisation d'exploitation soit seulement, comme l'envisage pourtant l'article 46, § 1er, alinéa 1er, en projet du C.W.A.T.U.P., une simple faculté laissée à l'appréciation du demandeur.

b) L'"approche intégrée" évoquée plus haut est également requise par la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

.../...

Cette directive charge les Etats membres de prendre les mesures nécessaires afin que les installations industrielles auxquelles elle s'applique soient exploitées conformément à un certain nombre d'exigences, exigences auxquelles il convient tout particulièrement d'avoir égard lors de l'examen des demandes d'autorisation qui doivent être introduites pour ces installations.

Dans la directive 96/61/CE, le terme "autorisation" désigne "la partie ou la totalité d'une ou de plusieurs décisions écrites accordant le droit d'exploiter tout ou partie d'une installation sous certaines conditions permettant d'assurer que l'installation satisfait aux exigences de la directive (1). Parmi ces exigences, figure le principe selon lequel il y a lieu d'avoir recours aux "meilleures techniques disponibles" (2), ces techniques incluant, non seulement la manière dont l'installation est exploitée et entretenue, mais aussi la manière dont elle est conçue et construite (3). Il s'ensuit que, pour déterminer quelles sont les décisions administratives constituant une "autorisation" au sens de la directive, il y a lieu de prendre en considération, non seulement les décisions qui fixent les conditions d'exploitation d'une installation, mais aussi celles qui se prononcent sur la manière dont l'installation doit être conçue et construite. En droit régional wallon, ceci implique que tant le permis d'urbanisme que l'autorisa-

(1) Article 2, 9°, de la directive.

(2) voir notamment l'article 3, alinéa 1er, a, de la directive.

(3) Article 2, 11°, premier tiret, de la directive.

tion d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode entrent dans les prévisions de la notion d'"autorisation" au sens de la directive.

Cela étant, l'article 7 de la directive retient spécialement l'attention.

Selon cette disposition, il appartient aux Etats membres de prendre "les mesures nécessaires afin que la procédure et les conditions d'autorisation soient pleinement coordonnées lorsque plusieurs autorités compétentes interviennent, afin de garantir une approche intégrée effective entre toutes les autorités compétentes pour la procédure".

Il s'ensuit que, dans la sphère d'application de la directive 96/61/CE, la Région wallonne est tenue d'organiser un régime assurant pleinement, d'une part, la coordination des procédures qui régissent respectivement l'examen des demandes de permis d'urbanisme et l'examen des demandes d'autorisation d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode (1) et, d'autre part, la collaboration entre les autorités compétentes pour instruire ces demandes, de manière à éviter toute incohérence.

L'article 46, § 1er, en projet, ne satisfait pas pleinement à ces exigences.

(1) Ceci suppose, bien évidemment, que ces demandes soient déposées en même temps; ici encore, il ne peut être admis que la simultanéité du dépôt des demandes soit une simple faculté laissée à l'appréciation du demandeur.

2. Les alinéas 2 et 4 de l'article 46, § 1er, en projet, demandent à être précisés sur de nombreux points.

On relève en particulier les questions suivantes :

- a) à l'alinéa 2, que faut-il entendre exactement par "autorisation définitive" : s'agit-il d'une autorisation qui n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours administratif prévu par la réglementation applicable aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes ou s'agit-il d'une autorisation qui n'est pas ou n'est plus susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'Etat ?
- b) que se passe-t-il si l'autorité qui statue sur la demande d'autorisation d'exploitation n'accorde cette autorisation que partiellement ou arrête des conditions telles que les deux permis ne sont pas pleinement compatibles ?
- c) quid lorsqu'un projet requérant un permis d'urbanisme n'est soumis à autorisation d'exploitation que pour partie ?
- d) la première phrase de l'alinéa 4 fixe l'échéance du délai qu'elle prévoit au moment où "intervient" la décision relative à l'autorisation d'exploitation : ne faut-il pas plutôt prendre en considération la date de la notification de cette décision ?
- e) en prévoyant que, "si l'autorisation d'exploitation est refusée, le permis (d'urbanisme) délivré devient caduc de plein droit", la seconde phrase de l'alinéa 4 exclut-elle

.../...

la possibilité, pour l'intéressé, d'opter, sans modification des plans urbanistiques, pour l'aménagement d'une autre installation dans les bâtiments projetés, installation qui ne présenterait pas les inconvénients du projet initial ou qui ne constituerait plus un établissement classé comme dangereux, insalubre ou incommode ?

VII. La procédure de délivrance des permis est modifiée, essentiellement, par la suppression du recours administratif à la députation permanente. Le texte en projet ne prévoit plus désormais qu'un seul recours adressé directement au gouvernement ou au fonctionnaire délégué. Il maintient, toutefois, deux caractéristiques contestables du système actuel : l'absence de tout recours administratif ouvert aux tiers intéressés et l'existence d'un mécanisme de "permis tacite".

1. L'ouverture des recours administratifs aux seuls demandeurs de permis a pu se concevoir à une époque où l'accent était mis sur la protection du droit de propriété et de toutes ses implications (1). Tel n'est plus le cas aujourd'hui, puisqu'aussi bien, l'article 23 de la Constitution garantit le droit à la protection d'un environnement sain. L'article 1er en projet du C.W.A.T.U.P. atteste, d'ailleurs, de cette évolution.

(1) Encore que, d'une manière très significative, la police des établissements classés a consacré, de longue date, le recours des tiers intéressés.

Certes, les tiers intéressés disposent-ils d'un recours juridictionnel leur permettant d'obtenir la suspension et l'annulation d'une autorisation délivrée illégalement. Mais ils ne peuvent, ce faisant, en contester l'opportunité. On n'aperçoit mal comment l'exclusion absolue et généralisée de tout recours administratif pour les tiers intéressés pourrait se justifier eu égard aux exigences du principe d'égalité consacré par l'article 10 de la Constitution.

2. Le projet maintient un régime de "permis tacite".

Selon l'article 52, § 3, en projet du C.W.A.T.U.P., le gouvernement, saisi d'un recours, dispose d'un délai de 75 jours pour notifier sa décision d'octroyer ou de refuser le permis sollicité. A défaut, le demandeur peut adresser un rappel au gouvernement. Aux termes de l'article 52, § 4, en projet, à défaut de notification de la décision du gouvernement dans les trente jours de la réception de l'envoi recommandé contenant le rappel, "l'absence de décision du Gouvernement vaut décision favorable".

Par ailleurs, dans le cas visé à l'article 40, § 2, alinéa 2, 3^o (1), le recours contre la décision du collège est introduit auprès du fonctionnaire délégué. Selon l'article 52, § 5, alinéa 3, en projet, la décision du fonc-

(1) Il s'agit d'actes et travaux exemptés de l'avis du fonctionnaire délégué en raison de leur minime importance.

tionnaire délégué octroyant ou refusant le permis est notifiée dans les trente jours de la réception du recours. A défaut de notification dans ce délai, "la décision attaquée est confirmée".

Le système que tend à instaurer l'article 52, § 4, en projet, diffère de celui qui est actuellement prévu par l'article 52, § 2, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P.; le texte en projet semble bien, en effet, faire du silence du Gouvernement une décision implicite et, dès lors, susceptible d'un recours en annulation (1). En revanche, la situation est beaucoup moins claire s'agissant du silence du fonctionnaire délégué, puisque, dans cette hypothèse, l'article 52, § 5, alinéa 3, en projet, considère que la décision initiale "est confirmée".

Des objections fondamentales doivent être formulées à l'égard d'un régime conduisant à ce que des travaux ayant fait l'objet d'une demande de permis seraient régulièrement exécutés sans qu'aucune décision administrative ne soit expressément prise.

Dans l'hypothèse où le silence de l'autorité n'est même pas réputé constituer une décision implicite, les tiers se voient privés de la possibilité d'ester en justice en introduisant un recours en annulation et, le cas échéant, une demande de suspension devant la section d'administration

(1) Tel n'est pas le cas, on le rappelle, en cas d'application de l'article 52, § 2, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P.; il n'existe alors aucun acte administratif susceptible d'annulation par le Conseil d'Etat.

du Conseil d'Etat, ce qui est de nature à méconnaître le principe de l'égalité des justiciables devant la loi (1).

En tout état de cause, en admettant que des travaux soient régulièrement exécutés sans qu'une décision administrative soit expressément prise, le système du "permis tacite" pourrait conduire les autorités à renoncer à exercer la mission qui leur incombe, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir la protection d'un environnement sain et s'avère, au surplus, incompatible avec les directives de droit européen.

A cet égard, ainsi que l'a fait observer la section de législation, la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, "est sous-tendue par le principe suivant lequel une autorité publique prend la décision d'ouvrir ou de ne pas ouvrir le droit du maître de l'ouvrage de réaliser le projet soumis à évaluation" (2). Dans la mesure où une demande de permis porte sur un projet "susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement" au sens de la directive 85/337/CEE, le système envisagé méconnaît donc cette directive.

(1) Avis L. 25.223/9 de la section de législation, donné le 20 juin 1996 sur le projet qui est devenu le décret du 25 juillet 1996 relatif à la création de la zone mixte d'habitat et de loisirs de la Plate Taille (Moniteur belge du 17 septembre 1996), Doc. parl. wallon, sess. 1995-1996, n° 169/1, p. 10.

(2) Avis L. 25.223/9, précité, p. 10.

Par ailleurs, pour les activités qu'elle vise (1), la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution prévoit qu'aucune nouvelle installation ne peut être exploitée sans une autorisation écrite répondant aux conditions prescrites par ladite directive. Ainsi que l'a déjà décidé la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'autorisation de rejet prévue par la directive 80/68/CEE du Conseil concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, l'octroi de l'autorisation doit résulter d'un acte exprès (2). L'autorisation tacite n'est, en effet, pas compatible avec les exigences de la directive qui détermine notamment les renseignements que doit comporter la demande d'autorisation (article 6), qui impose une approche intégrée dans la délivrance de l'autorisation (coordination de la procédure et des conditions de l'autorisation lorsque plusieurs autorités interviennent - article 7) et qui prévoit l'accès et la participation du public à la procédure d'autorisation (article 15). Surtout, il est prescrit que l'autorisation comporte les conditions garantissant que l'installation répond aux exigences prévues par la directive (article 8), ce qui suppose nécessairement une décision explicite.

VIII. Dans son état actuel, le C.W.A.T.U.P. contient de nombreuses habilitations à déroger, parmi lesquelles on relève tout particulièrement :

(1) voir supra, l'observation générale VI, 1, b.

(2) C.J.C.E., 28 février 1991 (Commission des Communautés européennes c. République italienne), C-360/87, Rec. C.J.C.E., I, p. 791.

a) l'article 10, al. 3, selon lequel :

"Le plan de secteur s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan régional, lorsqu'il en existe un. Il peut au besoin y déroger".

b) l'article 14, al. 4, selon lequel :

"Le plan particulier (d'aménagement) s'inspire en les complétant, des indications et stipulations du plan régional ou du plan de secteur, s'il existe. Il peut au besoin, y déroger".

c) l'article 42, § 2, selon lequel, lorsqu'il est appelé à donner son avis sur une demande de permis de bâtir, le fonctionnaire délégué peut "subordonner la délivrance du permis à des conditions destinées à sauvegarder le bon aménagement des lieux en s'écartant au besoin de toutes prescriptions réglementaires existantes, et notamment de celles découlant de plans d'alignement";

d) l'article 45, § 1er, alinéa 3, selon lequel le permis sollicité par une personne de droit public ou concernant l'établissement d'installations, lignes et canalisations d'utilité publique sur le territoire de deux ou plusieurs communes "peut être refusé pour les motifs, être assorti des conditions et consentir des dérogations, prévus aux articles 41, 42, 43 et 48. En outre, lorsqu'il s'agit de travaux d'intérêt public, le fonctionnaire délégué peut accorder le permis en s'écartant d'un plan d'aménagement communal, d'un règlement communal ou d'un plan d'alignement d'une voie communale, de l'avis favorable au collège. En cas d'avis défavorable, la décision est réservée à l'Exécutif";

- e) l'article 48 qui permet à l'Exécutif ou au fonctionnaire délégué d'accorder "sur proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins (...) des dérogations aux prescriptions d'un plan particulier d'aménagement approuvé par l'Exécutif et à celles d'un permis de lotir uniquement en ce qui concerne les dimensions des parcelles et des bâtiments, l'implantation de ceux-ci et les prescriptions relatives à leur aspect";
- f) l'article 59, § 2, selon lequel, en cas d'application de l'article 42bis, c'est-à-dire lorsque l'on se trouve en régime de décentralisation, "il ne peut être dérogé au règlement communal d'urbanisme que sur proposition motivée du collège des bourgmestre et échevins, de l'avis favorable de l'Exécutif ou de son fonctionnaire délégué qui indique en quoi les prescriptions urbanistiques et architecturales ne sont pas compromises".

Comme on l'a souligné en doctrine, "s'il est vrai que le pouvoir de dérogation donne à l'autorité qui en est titulaire la faculté de restreindre le domaine d'application d'une règle désignée, il ne faudrait toutefois pas croire que cette autorité puisse, dans l'exercice du pouvoir qui lui est confié, porter à cette disposition une atteinte illimitée". Dès lors, "le juge va exiger de l'auteur de l'acte dérogatoire que l'objet des dispositions qu'il adopte ne dénature pas le contenu de la règle affectée de dérogation" (1).

Le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire constitue un champ d'application privilégié de ce

(1) F. LEURQUIN-DE VISSCHER, La dérogation en droit public (Centre d'études constitutionnelles et administratives, n° 5), Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 259.

principe : la jurisprudence enserme dans certaines limites les dérogations que le texte autorise, parfois sans en préciser les contours.

C'est ainsi que, selon une jurisprudence constante de la section d'administration du Conseil d'Etat, la dérogation d'un plan inférieur par rapport au plan supérieur (article 10, alinéa 3 et 14, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.) ne peut porter atteinte à une donnée essentielle du plan supérieur (1). Le même principe vaut à l'égard des dérogations, par le permis de bâtir, aux prescriptions d'un permis de lotir ou d'un plan particulier d'aménagement (article 48 du C.W.A.T.U.P.) (2).

Selon l'article 14, § 2, en projet, le plan particulier d'aménagement peut, moyennant due motivation, déroger au plan de secteur, pour autant que soient réunies les deux conditions suivantes :

(1) Arrêt Peeters et crts, n° 17.553, du 2 avril 1976. Des arrêts plus récents considèrent que pour être admissible, la dérogation doit satisfaire, en outre, à d'autres conditions, parmi lesquelles figurent notamment le fait que la destination prévue par le plan supérieur est dépassée ou ne peut être réalisée et, d'autre part, la nécessité réelle d'adopter un aménagement différent répondant aux possibilités et aux besoins planologiques existants (arrêts N.V. Meubelcentrale Heylen, n° 29.254, du 28 janvier 1988, R.W., 1988-1989, p. 436 et obs. J. VANDE LANOTTE; Browaeys, n° 37.671, du 19 septembre 1991; Vannieuwenhuyze, n° 41.850, du 14 janvier 1993; A.S.B.L. Bruggestraat et De Paepe, n° 52.263, du 16 mars 1995). Voy., sur cette question, F. HAUMONT, "Urbanisme. 1. La Région wallonne", Répertoire notarial, t. XIV - Droit public et administratif, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 236.

(2) voir la jurisprudence mentionnée dans F. HAUMONT, op. cit., n° 509.

- 1° la dérogation ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan de secteur;
- 2° la dérogation est motivée par des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux ou environnementaux qui n'existaient pas au moment de l'adoption définitive du plan de secteur.

Tout en soumettant l'habilitation à déroger à l'existence d'un besoin qui n'existait pas au moment de l'adoption du plan supérieur, ce texte en projet consacre expressément le principe qu'avait dégagé la jurisprudence et selon lequel la dérogation ne peut porter atteinte à une donnée essentielle du plan auquel il est dérogé.

Mais, pour les autres mécanismes dérogatoires prévus par le C.W.A.T.U.P, le texte en projet ne contient aucune précision comparable, de sorte que se pose la question de savoir comment il conviendra d'interpréter le silence du législateur décréteil sur une condition qu'il impose explicitement par ailleurs. Ainsi en va-t-il pour les mécanismes dérogatoires prévus pour les dispositions suivantes : l'article 43, § 2, alinéa 1er, en projet; l'article 45, § 3, en projet; l'article 48 en projet; l'article 57, alinéa 3, en projet; l'article 59, § 2, du C.W.A.T.U.P., que le projet tend à modifier sur des points de détail. Dès lors qu'une des dispositions du projet consacre explicitement une condition formulée jusqu'à présent par la jurisprudence, il s'impose, dans un souci de sécurité juridique, que le législateur décréteil énonce explicitement les conditions dans lesquelles une dérogation, lorsqu'elle est prévue, peut être accordée.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Vu les importantes observations générales qui viennent d'être faites et qui sont de nature à conduire le Gouvernement à revoir assez fondamentalement le texte en projet, la section de législation se borne à formuler les observations particulières qui lui paraissent essentielles.

Article 1er.

Aux termes de l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, en projet, "le territoire wallon est le patrimoine commun de ses habitants"; la première phrase de l'alinéa 2 dispose que "les autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences, en sont les gestionnaires et les garants".

En qualifiant le territoire de la Région wallonne de "patrimoine commun", ces dispositions en projet expriment l'idée que la conservation des biens qui composent ce territoire est d'intérêt général et que celui-ci doit pouvoir être transmis aux générations futures avec les qualités qui sont les siennes (1).

(1) Sur la notion de "patrimoine" au sens ici évoqué, voir F. OST, "Le patrimoine, un concept dialectique adapté à la complexité du milieu", in "Fédération royale des notaires de Belgique, Het milieu - L'environnement", Turnhout, 1993, pp. 13 et sv.; C. de KLEMM, "Environnement et patrimoine", in "Quel avenir pour le droit de l'environnement ?", sous la direction de F. Ost et S. Gutwirth, Publ. Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, pp. 145 et sv.

L'énonciation d'un tel principe dans une disposition législative est surabondant, car l'article 23 de la Constitution qui, parmi les droits économiques, sociaux et culturels, consacre le "droit à la protection d'un environnement sain", exprime déjà l'idée évoquée.

On relève en particulier que, lors des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution, le rapport entre la consécration du droit à la protection d'un environnement sain et le souci de "veiller à ce que les générations futures puissent encore disposer d'un environnement viable" a été expressément établi. Il a également été souligné qu'au sens de cette disposition, la notion d'"environnement" incluait l'aménagement du territoire (1).

En précisant que le territoire wallon est le patrimoine commun de ses "habitants" - c'est-à-dire de ceux qui y demeurent -, la disposition en projet est en retrait par rapport à l'article 23 de la Constitution, qui reconnaît à "chacun", sans restriction, le bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels.

Par ailleurs et surtout, en tant qu'il donne aux autorités publiques la qualité de "gestionnaires" et de "garants" du patrimoine commun que constitue le territoire de la Région wallonne, le texte en projet s'expose à critique : d'une part, l'article 23 de la Constitution charge déjà les autorités publiques de garantir le droit à

(1) voir les développements du texte proposé par M. Stroobant et consorts, Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/10, p. 10.

la protection d'un environnement sain - ce qui inclut la gestion du patrimoine commun; d'autre part, en évoquant seulement les missions imparties aux autorités publiques, le texte en projet perd de vue que l'article 23 de la Constitution consacre aussi l'obligation qu'a toute personne de contribuer à la protection du patrimoine commun (1).

L'alinéa 1er et la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 1er, § 1er, en projet doivent être omis.

Article 2.

1. L'article 2, § 1er, en projet dispose comme suit :

"Ont valeur réglementaire :

- 1° les prescriptions régionales d'aménagement du territoire;
- 2° les prescriptions graphiques et littérales des plans de secteur et des plans particuliers d'aménagement;
- 3° les règlements généraux et communaux d'urbanisme".

(1) Voir, à ce sujet, le membre de phrase "en tenant compte des obligations correspondantes", inséré dans l'alinéa 2 de l'article 23. Comme on l'a dit lors des travaux préparatoires de cette disposition constitutionnelle, le droit à la protection d'un environnement sain "est assorti de l'obligation de contribuer au maintien de cet environnement" (développements du texte proposé par MM. Stroobant, Taminiaux et consorts, Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 20).

Selon le commentaire qu'en donne l'exposé des motifs, cette disposition précise, ainsi, quels sont les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme auxquels est conférée une valeur réglementaire.

S'il se conçoit que le législateur détermine quelles sont, parmi les décisions d'aménagement du territoire et d'urbanisme, celles qui ont valeur réglementaire (1) - en particulier pour les distinguer de celles qui constituent de simples directives -, le législateur ne peut, à cette occasion, dénaturer la notion même d'acte réglementaire.

A cet égard, outre la critique déjà faite au sujet de l'attribution d'une valeur réglementaire aux prescriptions régionales d'aménagement du territoire (2), l'on relève que le texte en projet ne fait pas mention des permis de lotir. Or, en ce qu'il détermine de manière générale et permanente les conditions auxquelles est subordonnée la bâtisse dans le périmètre du lotissement (3), le permis de lotir a incontestablement et nécessairement valeur réglementaire.

(1) Encore que, pour certaines de ces décisions, comme les règlements d'urbanisme, prévoir qu'elles ont valeur réglementaire est un truisme.

(2) Voir l'observation générale IV.

(3) Ceci se déduit, en particulier, de l'article 42, § 2, alinéa 1er, 2°, en projet du C.W.A.T.U.P

taire (1). Ce serait le dénaturer que de ne pas lui reconnaître une telle valeur.

2. Il résulte de la première phrase du paragraphe 2 en projet que l'abrogation des plans et des règlements est exclue.

On s'interroge, dès lors, sur le sort à réserver aux dispositions du C.W.A.T.U.P. - en l'occurrence l'article 59, § 3, et l'article 60, alinéa 1er - qui envisagent l'abrogation des règlements communaux d'urbanisme.

Article 4.

Les habilitations que la disposition en projet donne au Gouvernement sont trop larges.

Le décret doit déterminer lui-même les règles essentielles du régime d'agrément et du régime d'octroi de subventions qu'il prévoit.

Article 7.

Au paragraphe 6 de l'article 6 en projet, il est prévu que le Gouvernement organise une séance de présenta-

(1) A ce sujet, voir F. HAUMONT, op. cit, nos 533 et 589, et la jurisprudence citée; voir aussi C.E., arrêt Vincent, n° 49.235 du 23 septembre 1994.

tion du projet de schéma "avant la fin du délai" de l'information publique. Il paraît plus logique d'organiser cette séance au début de la période.

Article 8.

L'article 7 en projet se borne à rendre applicables à la révision du schéma de développement de l'espace régional les dispositions qui en règlent l'établissement; il est muet quant à la cause et la périodicité de la révision.

Article 12.

Selon la disposition en projet, "le Gouvernement décide l'élaboration de l'avant-projet de plan de secteur".

On se demande si cette décision constitue la décision d'établir ou de réviser le plan, dont fait état l'article 43, § 3, en projet du C.W.A.T.U.P. Le texte doit être revu pour éviter toute équivoque à ce sujet.

En outre, le texte doit être complété pour préciser qui adopte l'avant-projet de plan de secteur. L'attention est attirée sur la nécessité de prévoir une décision adoptant un tel avant-projet, pour que l'analyse globale d'aménagement du territoire puisse avoir un objet.

Les mêmes observations valent, mutatis mutandis, pour l'article 15 en projet du C.W.A.T.U.P.

.../...

Article 13.

1. Vu le caractère généralement très volumineux des dossiers visés au paragraphe 6 en projet, il paraît illusoire que la commission régionale d'aménagement du territoire et le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable puissent examiner sérieusement ces dossiers dans le délai de soixante jours que prévoit le texte (1).

En prévoyant qu'à défaut, pour la commission ou le conseil, de transmettre son avis dans ce délai, l'avis est réputé favorable, la disposition en projet risque fort de priver le Gouvernement d'un éclairage précieux, notamment pour examiner et apprécier la régularité et le bien-fondé des observations faites lors de l'enquête publique.

Dans une matière où le contentieux est abondant, ce risque ne peut être sous-estimé.

2. Selon le paragraphe 8, alinéa 1er, en projet, l'arrêté par lequel le Gouvernement arrête définitivement le plan de secteur est publié par extrait au Moniteur belge.

(1) La commission régionale d'aménagement du territoire l'a relevé elle-même dans l'avis qu'elle a donné sur l'avant-projet de décret à l'examen.

Cette disposition doit être mise en rapport avec les articles 22 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Suivant l'article 22 de la loi spéciale, "aucun décret ou arrêté d'exécution n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la présente loi".

Il est ainsi fait référence, notamment, à l'article 84 de la loi spéciale, qui règle la publication des arrêtés du Gouvernement au Moniteur belge, en déterminant les cas dans lesquels cette publication est requise et les formes qu'elle doit revêtir.

Il résulte de ces dispositions qu'il n'est pas au pouvoir de la Région wallonne de régler la publication au Moniteur belge d'un arrêté qui, comme c'est le cas d'un plan de secteur, est destiné à avoir force obligatoire.

Il en va d'autant plus ainsi, en l'espèce, que la disposition en projet méconnaît l'article 84, alinéa 1^{er}, en ce qu'elle autorise la publication par simple extrait au Moniteur belge d'un arrêté qui intéresse la généralité des citoyens (1).

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 17, § 5, en projet du C.W.A.T.U.P.

(1) Comp. avec C.E., arrêt Van der Stichelen et Goethals-Claus, n° 51.585 du 8 février 1995.

Article 14.

Le texte en projet est rédigé de telle manière que l'on n'aperçoit pas clairement comment, dans toutes les hypothèses envisageables, est enclenchée la procédure d'établissement ou de révision d'un plan particulier d'aménagement, ni quel organe - le conseil communal ou le Gouvernement - peut prendre l'initiative d'enclencher cette procédure.

On n'aperçoit pas bien, non plus, comment combiner ce texte avec l'article 15 en projet du C.W.A.T.U.P. (1).

Article 18.

A l'article 17, § 4, alinéa 3, en projet, le fait que le plan particulier d'aménagement est réputé approuvé à l'expiration du délai prévu, à l'exception "des éventuelles prescriptions dérogatoires au plan de secteur", risque de poser des problèmes dans les cas où les prescriptions dérogatoires seraient indissociablement liées aux autres prescriptions du plan.

(1) Au sujet de cette disposition, voir aussi, mutatis mutandis, les observations faites à l'occasion de l'examen de l'article 12 de l'avant-projet.

Article 20.

La seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 19 en projet n'a pas de sens, puisqu'aucune disposition ne soumet plus les plans d'alignement à l'approbation du Gouvernement.

Article 34.

Le texte actuel de l'article 34, alinéa 1er, du C.W.A.T.U.P. consacre un droit à indemnité lorsqu'un plan d'aménagement institue une "interdiction de bâtir".

Le terme "bâtir" est généralement interprété de manière large, comme visant l'ensemble des actes soumis à permis de bâtir par l'article 41 du C.W.A.T.U.P. (1).

Le texte en projet entend, à présent, donner une interprétation étroite du mot "bâtir"; selon ce texte, ce mot est à entendre au sens des actes visés à l'article 40, § 1er, alinéa 1er, 1^o (2), en projet du C.W.A.T.U.P., c'est-à-dire les actes qui consistent à construire ou à utiliser un terrain pour le placement d'une ou de plusieurs installations fixes.

(1) Sur cette question, lire F. HAUMONT, op. cit, n^o 457.

(2) Et non l'article "40, § 1er, 1^o", comme indiqué erronément dans le texte en projet.

Evoquant les cas dans lesquels le droit à indemnité serait désormais exclu, l'exposé des motifs contient le passage suivant :

"(Les cas exclus du droit à indemnité) peuvent soit être rencontrés dans des zones non affectées à la construction, soit se rapporter à des actes et travaux dont le refus de permis est indépendant du zonage du plan de secteur, ce qui n'est pas de nature à justifier le recours à l'indemnisation telle qu'organisée à l'article 34. En particulier, les refus de permis relatifs à des biens immobiliers classés ou assimilés sont à rapprocher, en matière d'indemnisation, des dispositions spécifiques à la matière patrimoniale".

Cette explication n'est pas pleinement convaincante. Un plan d'aménagement peut avoir pour effet d'interdire l'exécution d'actes qui ne sont pas visés par l'article 40, § 1er, alinéa 1er, 1^o, en projet du C.W.A.T.U.P. et, ce faisant, de mettre fin à l'usage auquel le bien concerné était affecté ou normalement destiné (1). On n'aperçoit pas pour quel motif, en pareil cas, le droit à indemnité serait exclu, alors que, par ailleurs, il est reconnu lorsque les actes dont l'exécution est interdite consistent dans des travaux de construction ou dans l'utilisation d'un terrain pour le placement d'installations fixes.

Le texte sera revu de manière à éviter une différence de traitement non légalement justifiée.

(1) Ainsi, par exemple, si un plan d'aménagement destine à l'agriculture des terrains initialement affectés ou destinés à l'exploitation de carrières et fait obstacle à la délivrance d'un permis pour une carrière.

Article 37.

1. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, 6°, en projet appelle les observations suivantes :

a) Le membre de phrase "modifier l'utilisation de tout ou partie d'un bâtiment en vue d'en changer l'affectation" est directement inspiré de la version initiale de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 5°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

L'attention est attirée sur ce que ce texte de la Région de Bruxelles-Capitale a suscité des difficultés d'interprétation, en particulier quant à la portée de l'expression "changer l'affectation"; une ordonnance du 23 novembre 1993 est, d'ailleurs, venue modifier le texte précité de l'ordonnance du 29 août 1991 (1).

Le texte en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

b) Seules certaines modifications d'utilisation de bâtiments sont soumises à permis. Ce sont celles qui figurent sur une liste arrêtée par le Gouvernement compte

(1) Voir, à ce sujet, F. HAUMONT, "Les changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme", Droit communal, 94/1, pp. 3 et sv.

tenu de plusieurs critères, parmi lesquels sont mentionnées "les répercussions sociales et économiques".

De ce point de vue, la disposition en projet reproduit le texte qui fut inséré dans l'article 41, § 1er, du C.W.A.T.U.P. par un décret du 23 août 1985 (1). Il ressort des travaux préparatoires de ce décret (2) qu'en prévoyant de soumettre à permis de bâtir les modifications d'utilisation de bâtiments qui ont des "répercussions sociales et économiques", le législateur a essentiellement voulu organiser le contrôle de l'implantation des établissements de commerce non visés par la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, et ce en raison des risques d'atteinte à l'emploi et à la concurrence que présente l'exploitation de ces établissements (3). Une

(1) Voir l'alinéa 1er, 9°, et l'alinéa 3 de l'article 41, § 1er.

(2) Lequel fait suite à une proposition, sur laquelle la section de législation du Conseil d'Etat ne fut pas consultée.

(3) Voir spécialement Doc. C.R.W., sess. 1984-1985, n° 131/1, p. 2; n° 131/2, p. 2; n° 131/3, pp. 3 et 4.

telle matière excède la compétence de la Région wallonne (1).

2. Selon le paragraphe 1er, alinéa 1er, 8°, en projet, un permis d'urbanisme est requis pour "boiser".

Selon les textes actuellement en vigueur, l'exigence d'un permis ne s'applique qu'aux types de boisement déterminés par le Gouvernement (2).

On se demande si telle est encore l'intention des auteurs du projet.

Le texte doit être précisé en conséquence.

(1) Selon la Cour d'arbitrage, la compétence exclusive attribuée à l'autorité fédérale pour régler les conditions d'accès à la profession (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) comprend le pouvoir de fixer les règles en matière d'implantation d'établissements commerciaux (arrêt n° 18/96 du 5 mars 1996). Certes, ceci n'empêche pas les Régions d'adopter des dispositions d'aménagement du territoire applicables à l'implantation d'établissements commerciaux et de prendre en compte, à cette occasion, des considérations de caractère économique et social. Mais cette compétence ne permet pas aux Régions de régler directement l'implantation desdits établissements dans un objectif de protection de l'emploi ou dans le souci d'éviter des atteintes à la concurrence.

(2) Article 1er, alinéa 2, du décret du 30 juillet 1992 portant modification de l'article 41 du code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

3. Dans la disposition en projet, l'alinéa 1er, 13°, et l'alinéa 2 du paragraphe 1er, ainsi que le paragraphe 2, alinéa 3, règlent des matières qui relèvent indissociablement, d'une part, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au sens de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, d'autre part, de la protection des monuments et des sites au sens du 7° de la même disposition.

Ceci suscite des difficultés dans la région de langue allemande.

En effet, pour cette région, en application de l'article 139 de la Constitution, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont décidé, d'un commun accord, par des décrets du 23 décembre 1993 et du 17 janvier 1994, de confier à la Communauté germanophone l'exercice de toutes les compétences de la Région wallonne dans la matière des monuments et sites, visée à l'article 6, § 1er, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'exception des fouilles. Or, en dépit de la remarque qui avait été faite à ce sujet par la section de législation du Conseil d'Etat (1), les décrets du 23 décembre 1993 et du 17 janvier 1994 n'ont pas déterminé comment il y avait lieu de combiner les compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et celles confiées à la Communauté germanophone dans le domaine de la protection des monuments et des sites, là où ces compétences sont indissociables; ils n'ont pas

(1) Doc. C.R.W., sess. 1993-1994, n° 197/1, p. 6.

davantage institué de mécanisme assurant la collaboration entre la Région wallonne et la Communauté germanophone (1).

La Région wallonne et la Communauté germanophone doivent se mettre d'accord pour régler ces questions. Ceci requiert une modification, de commun accord, des décrets du 23 décembre 1993 et du 17 janvier 1994.

En ce qui concerne la région de langue allemande, la Région wallonne ne peut donc adopter unilatéralement les dispositions à l'examen.

La même observation vaut pour l'article 44 en projet du C.W.A.T.U.P.

4. On s'interroge sur la portée du paragraphe 1er, alinéa 3, en projet : quelles sont les "modalités d'application" envisagées ? Le texte doit être précisé.

(1) Certes, le 31 août 1994, le Ministre Président du Gouvernement de la Communauté germanophone et le Ministre de l'aménagement du territoire, du patrimoine et des transports pour la Région wallonne ont pris une circulaire "relative au traitement des dossiers relatifs à des biens classés et assimilés, sis en Communauté germanophone" (Moniteur belge, 25 octobre 1994). Cette circulaire, dont la légalité est pour le moins discutable, ne peut évidemment suppléer la lacune des décrets du 23 décembre 1993 et du 17 janvier 1994.

5. Au paragraphe 2, alinéa 2, le décret doit déterminer les critères sur la base desquels le Gouvernement pourra faire usage du pouvoir qui lui est accordé.

Article 38.

1. L'article 41, § 3, en projet, tend à instaurer un système de permis collectif en cas de constructions groupées, analogue à celui que prévoient les articles 115 à 117 du C.W.A.T.U.P., à propos des villages de vacances.

Les conditions d'application de ce mécanisme devraient être définies d'une manière précise.

2. L'article 41, § 4, en projet, reprend le principe actuellement inscrit à l'article 47, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P., tout en le précisant sur certains points, essentiellement en ce qui concerne la notion de voie suffisamment équipée. Comme dans l'article 41, § 4, le refus de permis (ou l'imposition de conditions) demeure une faculté pour l'autorité.

Il est permis de se demander si, telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne constitue pas une directive plutôt qu'une véritable règle de droit et si l'objectif poursuivi ne serait pas mieux réalisé en remplaçant les mots "peut être" par le mot "est". L'obligation ainsi énoncée ne serait pas pour autant inconditionnelle, car il appartiendrait, en tout état de cause, à l'autorité d'apprécier

.../...

l'équipement de la voirie compte tenu de la situation des lieux et, en cas d'équipement insuffisant, de refuser le permis ou de l'octroyer en imposant des conditions. Les délégués du Gouvernement ont marqué leur accord sur ce point.

Article 39.

L'article 42, § 5, en projet, prévoit que le Gouvernement constate que sont ou non réunies les conditions visées au paragraphe 1er, alinéa 1er, 3º, c'est-à-dire les conditions du régime dit de décentralisation.

Pareille disposition n'existe pas actuellement. La pratique s'est toutefois instaurée de publier un avis au Moniteur belge en vue d'informer de l'entrée d'une commune dans le régime de la décentralisation.

L'objectif poursuivi par le texte en projet ne se limite pas à consacrer cette pratique, puisque, selon les délégués du Gouvernement, l'existence des conditions prévues au paragraphe 1er, alinéa 1er, 3º, ne produit les effets prévus à l'alinéa 2 qu'à partir de la constatation visée au paragraphe 5.

D'autre part, le texte en projet permet au Gouvernement de faire sortir une commune du régime de la décentralisation parce que les conditions n'en sont plus réunies.

.../...

Contrairement à la situation actuelle (1), le régime de décentralisation n'opérera plus de plein droit. La constatation prévue par l'article 42, § 5, en projet, a donc une portée autre que purement déclarative, qu'il conviendrait de préciser dans le texte (2).

Article 40.

L'article 43, § 2, en projet, reproduit l'article 42, § 2, qui permet au fonctionnaire délégué de s'écarter au besoin de toutes prescriptions réglementaires existantes.

Outre l'observation générale n° VIII, l'attention est attirée sur le fait que la jurisprudence du Conseil d'Etat paraît actuellement fixée en ce sens que le pouvoir dérogatoire visé par l'article 42, § 2, du Code wallon ne se limite pas à imposer au demandeur des obligations plus strictes que celles qui sont prévues par le règlement (3). Telle n'est pas l'interprétation que retiennent les délégués

(1) Voir, sur cette question, F. HAUMONT, "Urbanisme. 1. La Région wallonne", Répertoire notarial, t. XIV - Droit public et administratif, livre XIV, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 790.

(2) Il est rappelé que, conformément à l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'arrêté du Gouvernement doit être publié au Moniteur belge.

(3) Sur cette jurisprudence, voir F. HAUMONT, op. cit, n° 112, notamment l'arrêt Unikowsky et crts, n° 35.864, 23 novembre 1990.

du Gouvernement; il conviendrait donc de revoir le texte de manière à ce qu'il traduise exactement l'intention de l'auteur du projet.

Article 41.

1. Il s'impose de déterminer, dans le décret, la nature ainsi que l'objet du certificat visé à l'alinéa 2 et qui, selon les délégués du ministre, constitue un "certificat de patrimoine" engageant l'administration du patrimoine pendant le délai nécessaire à l'obtention d'un permis d'urbanisme.

2. Il est fait référence à la troisième observation concernant l'article 37.

Article 43.

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 46 en projet, il est fait référence, mutatis mutandis, à l'observation générale VI, 2º.

Article 45.

L'observation générale nº VIII doit être tout spécialement rappelée ici.

.../...

Si le texte en projet soumet à certaines conditions le pouvoir de déroger aux prescriptions urbanistiques qu'il vise, il n'en demeure pas moins que, selon les délégués du Gouvernement, s'applique en tout état de cause la condition, plus générale, de l'absence d'atteinte à une donnée essentielle du règlement auquel il est dérogé. Cette condition doit être expressément énoncée dans le texte.

Article 46.

A l'article 49, § 2, en projet, il est prévu qu'à la demande de la personne bénéficiaire du permis, l'autorité compétente "proroge" le délai pour une période d'un an.

Tel qu'il est libellé, le texte donne à penser que l'autorité aurait l'obligation de proroger ce délai. Si telle n'est pas l'intention de l'auteur du projet, il faut écrire "peut proroger".

Article 47.

Il est inutile d'énoncer que le Gouvernement arrête "les règles nécessaires à l'application des articles 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 et 49". Pareille disposition fait, en effet, double emploi avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

Article 48.

1. L'article 51, § 6, al. 2, en projet, détermine le délai dans lequel doit avoir lieu la "notification" de la décision du collège des bourgmestre et échevins.

Lorsque, en droit administratif, l'on se réfère à la notification d'un acte pour déterminer le point de départ ou l'échéance d'un délai, on désigne généralement, par là, la date de réception (1). Or, selon les délégués du Gouvernement, l'intention est de prendre en considération, non la date de la réception, mais celle de l'envoi de la décision concernée. Dès lors, il convient d'écrire "l'envoi" au lieu de "la notification". Cette observation vaut pour toutes les autres dispositions du projet instaurant un délai pour la notification de décisions.

L'on peut même se demander s'il ne convient pas d'édicter une disposition générale relative aux notifications, à l'instar de celle qui fait l'objet de l'article 9 du décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (2). Par la même occasion, le texte pourrait également déterminer le mode de

(1) C'est ainsi que cette notion s'entend, notamment, pour déterminer le dies a quo du délai de recours en annulation.

(2) "La notification se fait par écrit. L'envoi de cet écrit doit, à peine de nullité de l'acte notifié, se faire, au plus tard, le jour de l'échéance du délai.

computation des délais (1), en précisant dans quels cas le jour de leur échéance est reporté au prochain jour ouvrable (2).

2. Il résulte de l'article 51, § 7, en projet, qu'un délai de dix jours s'écoule entre le jour d'expiration du délai dont dispose le collège pour envoyer sa décision au demandeur et celui à partir duquel le demandeur peut s'adresser au fonctionnaire délégué. Ce délai est instauré pour éviter des chevauchements de procédure. Les délégués du Gouvernement ont précisé que cette disposition ne peut s'entendre qu'en ce sens que le droit de recours au fonctionnaire délégué ne naît qu'à l'expiration de ce délai de dix jours : introduit plus tôt, le recours serait irrecevable. Pareille précision mérite de figurer dans le texte.

La même observation pour l'article 52, § 1er, 3°, en projet.

Article 49.

1. L'article 52, § 2, al. 2, en projet, prévoit l'audition des parties et du président de l'ordre provincial des architectes ou leurs représentants par une "chambre

(1) Voyez les articles 2 et 3 du décret du 20 juillet 1989.

(2) La jurisprudence est fixée en ce sens que si le dernier jour pour introduire un recours tombe un jour où les bureaux de poste sont fermés, la date d'expiration est reportée au prochain jour d'ouverture de ces bureaux (arrêt Geeringhs, n° 28030, du 27 mai 1987).

d'audition" dont le paragraphe 3 prévoit qu'elle donne un avis au Gouvernement.

Le texte doit énoncer les règles de base relatives à la composition, au rôle et au fonctionnement de cette "chambre d'audition".

2. Il ne ressort pas du texte de l'article 52, § 5, en projet, que dans l'hypothèse visée, le demandeur ne dispose que du recours devant le fonctionnaire délégué, à l'exclusion du recours devant le Gouvernement, ainsi que semble l'indiquer l'exposé des motifs. Comme en a convenu le délégué du Gouvernement, le texte doit être plus explicite sur ce point.

Article 55.

A la lecture de l'article 59, § 4, en projet, on pourrait croire que pour qu'il puisse être fait application de la procédure prévue à l'article 42, § 1er, alinéa 1er, 3°, le règlement communal d'urbanisme, qu'il incombe au conseil communal d'adopter, devrait obligatoirement traiter de toutes les matières visées tant à l'article 57 qu'à l'article 58, alors, qu'en vertu de l'article 42, § 1er, alinéa 1er, 3°, en projet, une commune est soumise au régime de décentralisation lorsqu'elle adopte un règlement communal d'urbanisme qui comporte les éléments mentionnés à l'article 58 et non pas obligatoirement tous ceux dont fait état l'article 57.

.../...

Article 67.

Les règles de base établissant l'aménagement d'un site désaffecté déterminé sont contenues, d'une part, dans l'arrêté par lequel le Gouvernement décide l'assainissement ou la rénovation du site et, d'autre part, dans l'arrêté par lequel le Gouvernement fixe la destination du site.

Une fois que ces décisions ont été prises, les règles qu'elles contiennent ne peuvent plus être mises en cause.

Il en résulte que, dans les cas où la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement impose la réalisation d'une évaluation des incidences, lesdites décisions doivent être considérées, en ce qui concerne les questions qu'elles règlent, comme constituant l'"autorisation" visée par cette directive. En conséquence, il appartient au législateur d'organiser une procédure d'évaluation des incidences destinée à éclairer le Gouvernement, lorsque celui-ci envisage de décider l'assainissement ou la rénovation d'un site et d'en fixer la destination (1).

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

(1) L'on tient ici un raisonnement analogue à celui exposé dans l'observation générale V, 1.

Articles 70 et 71.

Par une décision du 29 janvier 1996, le président du tribunal de première instance de Liège a interrogé la Cour d'arbitrage sur la constitutionnalité des articles 83 à 87 du C.W.A.T.U.P. Il a été statué sur cette question par l'arrêt 9/97 du 5 mars 1997. L'attention est attirée sur ce que la Cour a considéré que l'article 84 du C.W.A.T.U.P. viole l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il appartient, dès lors, au législateur décréteur de tirer les conséquences de cet arrêt.

Article 73.

L'habilitation que la disposition en projet donne au Gouvernement est excessive.

Le décret doit déterminer lui-même les règles essentielles du régime d'aide financière qu'il prévoit.

Article 80.

On n'aperçoit pas pour quel motif l'établissement d'un plan particulier d'aménagement pour des équipements

.../...

récréatifs ou touristiques n'est rendu obligatoire que lorsque l'implantation de ceux-ci est envisagée dans une zone de loisirs ou une zone d'extension de loisirs (1).

L'implantation de tels équipements - à l'exception des parcs résidentiels de week-end (2) - n'est, en effet, pas exclue dans d'autres zones (3).

Le texte sera revu en veillant à éviter toute discrimination.

Articles 83, 84, 86 et 87.

1. Il résulte de ces articles que la Région wallonne entend maintenir, pour l'essentiel, les dispositions que contiennent actuellement les articles 96, 98 et 120 à 125 du C.W.A.T.U.P.

Il ne peut, toutefois, être perdu de vue que ces dispositions du C.W.A.T.U.P. sont présentement de nature réglementaire et non pas législative. Elles puisent leur fondement légal dans l'article 94bis ou dans l'article 119bis du C.W.A.T.U.P. Or il est envisagé d'abroger

(1) Les délégués du Gouvernement ont précisé qu'il fallait entendre, par là, les zones de loisirs et les zones d'extension de loisirs prévues par les plans de secteur. Cette précision doit être insérée dans le texte.

(2) Voir l'article 120, § 1er, du C.W.A.T.U.P.

(3) Par exemple, en zone d'habitat au plan de secteur (article 170.1.0. du C.W.A.T.U.P.).

tant l'article 94bis que l'article 119bis (1), sans les remplacer par des dispositions équivalentes.

Par conséquent, le texte des dispositions qui forment, pour l'heure, les articles 96, 98 et 120 à 125 du C.W.A.T.U.P. ne peut continuer à produire d'effets que si le législateur reproduit, lui-même, expressément et complètement ces dispositions ou charge le Gouvernement de régler les matières sur lesquelles elles portent (2).

2. Les dispositions en projet concernent tout particulièrement les conditions d'établissement des villages de vacances et des parcs résidentiels de week-end.

Toutefois, certaines de ces conditions constituent, en réalité, des conditions de fonctionnement des équipements de séjour auxquels elles s'appliquent. Il en va ainsi notamment des conditions prévues par l'article 122, 8° et 9°, et par l'article 125 du C.W.A.T.U.P.

De telles dispositions ne relèvent pas des compétences régionales en matière d'aménagement du terri-

(1) Voir le 12° et le 17° de l'article 103 de l'avant-projet.

(2) Dans cette seconde hypothèse, pour éviter toute confusion, les dispositions réglementaires dont s'agit doivent être insérées dans le livre IV du C.W.A.T.U.P. (voir l'observation générale I).

toire (1). Elles entrent dans les compétences attribuées aux Communautés en matière de tourisme (2).

Certes, le tourisme est une des matières pour lesquelles les compétences de la Communauté française sont exercées par la Région wallonne (3).

Néanmoins, la Région wallonne ne peut combiner, dans un même texte, des dispositions réglant respectivement des matières régionales et des matières communautaires (4).

En effet, la Constitution et les autres dispositions de réformes institutionnelles établissent une nette distinction entre les matières communautaires et les matières régionales. Ces matières sont dévolues à des personnes morales distinctes, dotées d'organes qui leur sont

(1) Article 6, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Article 4, 10^o, de la même loi.

(3) Article 3, 2^o, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

(4) Voir, dans le même sens, plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat, notamment l'avis L. 24.814/9 sur l'avant-projet devenu le décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n^o 148/1, pp. 11 et 12), et l'avis L. 25.757/2/9 sur l'avant-projet devenu le décret-programme du 19 décembre 1996 portant diverses mesures en matière de finances, emploi, environnement, travaux subsidiés, logement et action sociale (Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n^o 203/1, pp. 10 et 11).

propres. La circonstance que la Région wallonne exerce certaines compétences de la Communauté française sur le territoire de la région de langue française ne porte pas atteinte à la séparation des deux sphères de compétences, ni aux missions distinctes dévolues respectivement aux autorités régionales et aux autorités communautaires; il n'y a pas, dans le domaine d'application des compétences communautaires exercées par la Région wallonne, la moindre fusion de celle-ci et de la Communauté française (1).

En outre, le champ d'application territorial des dispositions arrêtées par la Région wallonne n'est pas le même selon que celle-ci règle une matière régionale ou exerce des compétences de la Communauté française : dans le premier cas, les dispositions s'appliquent sur tout le territoire de la Région wallonne; dans le second, elles s'appliquent uniquement sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur celui de la région de langue allemande.

(1) Voir, dans le même sens, la solution adoptée au sujet de l'exercice des compétences de la Région flamande par le Conseil et par le Gouvernement de la Communauté flamande : Cass., 5 novembre 1985, Pas, 1986, p. 256; C.E. arrêt Schiltz, n° 22.690 du 26 novembre 1982; de nombreux avis de la section de législation, notamment l'avis sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", Doc. Vl. Raad, sess. 1983-1984, n° 244/1, pp. 8 et 9, et l'avis sur une proposition de loi "supprimant le "double mandat" par l'organisation d'élections distinctes pour les conseils de Communauté et les conseils régionaux", Doc. Ch., 554/2-85/86.

Enfin, on rappelle, en ce qui concerne les décrets, que les membres du Conseil régional wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand ne peuvent participer aux votes au sein de ce conseil sur les matières relevant de la compétence de la Communauté française (1).

Le texte doit être revu en conséquence.

Articles 94, 97 et 99.

1. Les habilitations que ces dispositions confèrent au Gouvernement sont trop larges.

Le décret doit déterminer, lui-même, les règles essentielles d'examen des dossiers et d'octroi des subventions qu'il prévoit.

2. En ce qui concerne le remboursement des subventions, il est rappelé que cette matière est déjà réglée par l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, lequel s'applique à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(1) Article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La Région wallonne n'est compétente pour régler le remboursement des subventions qu'elle institue que si elle prévoit et organise un régime plus sévère ou plus contraignant que celui résultant de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Les dispositions en projet seront réexaminées à la lumière de cette observation.

Article 100 (article 150, § 1er, en projet).

L'article 150, § 2, alinéa 2, en projet, permet au Gouvernement de rapporter d'initiative l'arrêté instituant une commission consultative communale. Selon les délégués du Gouvernement, l'intention est de permettre au Gouvernement d'agir d'autorité à l'égard de commissions qui, soit ne se réunissent plus, soit fonctionnent d'une manière incorrecte (1). Il s'agit donc d'une sanction. Ainsi qu'en ont convenu les délégués, le texte en projet doit déterminer les motifs qui permettent ainsi au Gouvernement d'agir d'initiative.

(1) Ce peut être le cas, par exemple, de commissions qui prennent des décisions sans que le nombre requis de membres soit présent ou qui violent systématiquement le devoir de réserve.

Article 102.

Dans l'article 23, alinéa 2, en projet, on n'aperçoit pas pour quel motif le texte n'inclut pas les mêmes éléments que ceux prévus à l'alinéa 1er, 1^o et 5^o.

Article 104.

1. La manière dont certaines dispositions du texte en projet sont rédigées pourrait donner à entendre que les auteurs du projet veulent valider des actes administratifs. Le délégué du Gouvernement a précisé que telle n'était absolument pas l'intention des auteurs du texte, les dispositions dont il s'agit étant seulement des dispositions transitoires.

L'exposé des motifs ne fait pas, du reste, pas état de motifs impérieux d'intérêt général qui justifieraient, en l'espèce, une validation législative.

On n'aperçoit, dès lors, pas l'utilité de ces dispositions.

2. On ne voit pas le motif pour lequel la règle figurant au paragraphe 2, alinéa 3, est rangée parmi les dispositions transitoires.

En outre, compte tenu de l'abrogation par le décret en projet des dispositions actuelles du C.W.A.T.U.P. relatives aux schémas directeurs, on peut se demander si la règle dont fait état le paragraphe 2, alinéa 3, ne devrait

.../...

pas être étendue à toutes les zones prévues par les plans de secteur dont la mise en oeuvre requiert une décision se prononçant spécifiquement sur l'aménagement de la zone.

OBSERVATION FINALE.

Diverses législations font référence à des dispositions déterminées du C.W.A.T.U.P.

Ainsi en va-t-il, par exemple, du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, etc ...

Il s'impose que le législateur adapte ces législations aux dispositions nouvelles du C.W.A.T.U.P.

La chambre était composée de

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. DE GAVRE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT et I. KOVALOVSKY, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. DETROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.