

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne, le 19 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la Commission d'avis et à l'instruction des recours auprès du Gouvernement", a donné le 24 février 1998 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Selon l'article 120, alinéa 1er, 1^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.), le Gouvernement "procède à une audition". L'alinéa 4 précise "Dans les soixante jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement invite les parties ou leurs représentants ainsi que la commission à comparaître".

De son côté, l'arrêté en projet prévoit à l'article 450/18, alinéa 2, que le président de la commission "entend toutes les parties ou leurs représentants, assistés le cas échéant de leur conseil, la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine et les membres de la commission d'avis".

Il ressort de l'article 450/18, alinéa 1er, en projet que, ce faisant, les auteurs du projet entendent procurer application à l'article 120, alinéa 3 (lire alinéa 4) du C.W.A.T.U.P.

Toutefois, si l'on s'en tient au texte de l'article 120 du C.W.A.T.U.P., c'est au Gouvernement lui-même ou à celui de ses membres qu'il délègue à cette fin qu'il revient en propre de procéder à l'audition dont il y est question.

.../...

Sont entendus, à cette occasion, les parties ou leurs représentants, ainsi que la commission d'avis. Cette audition constitue une formalité substantielle.

Dans cette interprétation stricte, l'audition prévue par l'arrêté en projet ne peut exonérer le Gouvernement ou le membre qu'il délègue à cette fin de procéder lui-même à l'audition prévue à l'article 120 du C.W.A.T.U.P. au seul motif que le président de la commission est nommé par le Gouvernement et représente celui-ci.

Ceci étant, rien n'empêche les auteurs du projet de prévoir, en sus de l'audition imposée par l'article 120 du C.W.A.T.U.P., une première audition des parties par le président de la commission d'avis.

Dans cette hypothèse, il faudrait supprimer l'alinéa 1er de l'article 450/18 en projet.

2. Il résulte de l'article 450/2, § 5, en projet du C.W.A.T.U.P. que, selon les termes de la note au Gouvernement wallon, "la composition de la commission d'avis sera à géométrie variable en ce qui concerne un des deux architectes proposés par l'ordre des architectes et les deux membres proposés par les députations permanentes".

L'idée de faire varier la composition de cette commission en fonction de la localisation géographique du bien qui fait l'objet du dossier dont la commission a à connaître, a été expressément évoquée lors des travaux

.../...

préparatoires du décret du 27 novembre 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P.

Ainsi, tout particulièrement, l'un des auteurs de l'amendement qui a débouché sur l'adoption des dispositions qui, à l'article 120 du C.W.A.T.U.P., règlent la commission d'avis, a déclaré, lors de l'examen du projet en commission, que "la composition de la commission (variera) en fonction de la situation géographique du dossier" et que "la manière dont cela sera organisé fait partie des modalités de fonctionnement qui seront arrêtées par le gouvernement" (1).

Par la suite, le texte de l'article 120 fut amendé pour habiliter expressément le Gouvernement à arrêter les modalités de composition de la commission. Selon la justification de cet amendement, il appartient au Gouvernement de régler les modalités pratiques de composition de la commission, comme "par exemple la représentation provinciale qui varie selon la localisation du projet" (2).

On doit toutefois relever que la possibilité pour le Gouvernement de faire varier la composition de la commission en fonction de la localisation du dossier ne trouve pas un appui fort solide dans le texte de l'article 120.

D'une part, cet article ne contient aucune disposition qui fasse expressément allusion à une telle solution.

(1) Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/222, p. 266.

(2) Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/224 (justification de l'amendement n° 12).

D'autre part et surtout, en prévoyant qu'"il est créé auprès du Gouvernement une commission d'avis" et que, "outre le président, la commission comprend six membres", l'article 120 paraît a priori devoir être interprété comme s'opposant à la solution évoquée, dès lors que celle-ci conduit nécessairement à prévoir qu'en tant que telle, la commission comprend, outre le président, plus de six membres (1).

Certes, l'on peut soutenir que, lorsque le législateur a prévu que la commission comprenait six membres, il a voulu dire que, chaque fois qu'elle est saisie d'un dossier, la commission doit être composée de six membres. Cette interprétation trouve un appui certain dans les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997. Mais il n'est pas possible d'en dire autant si, comme il se doit, l'on se réfère au texte de l'article 120.

En tout état de cause, prévoir que la composition de la commission se fait "à géométrie variable" suscite des difficultés, s'agissant, tout particulièrement, de déterminer à quels membres de la commission doit s'appliquer ce mode de composition.

(1) En l'espèce, la commission comprendrait, outre le président, dix-huit membres : deux membres choisis parmi les personnes proposées par la commission régionale de l'aménagement du territoire, cinq membres choisis parmi les personnes proposées par les conseils de l'ordre des architectes des provinces, un membre choisi parmi les personnes proposées par le conseil national de l'ordre des architectes et dix membres choisis parmi les personnes proposées par les députations permanentes.

Les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 sont ambigus à ce sujet. Il a été dit, tantôt que "les membres des députations permanentes seront désignés en fonction du lieu du dossier concerné par le recours" (1), tantôt que "la commission sera composée de deux représentants de la commission régionale d'aménagement du territoire et, par ressort provincial, de deux représentants de l'ordre des architectes et de deux représentants des députations permanentes" (2), tantôt encore que "la représentation provinciale varie selon la localisation du projet" (3).

L'article 450/2, § 5, en projet prévoit, quant à lui, que le principe de la composition "à géométrie variable" s'applique aux membres de la commission qui ont été proposés par les conseils de l'ordre des architectes des provinces et à ceux qui ont été proposés par les députations permanentes.

On s'interroge sur les motifs de ce choix : en vertu de quels critères admissibles au regard de l'article 10 de la Constitution, ce principe s'applique-t-il aux membres de la commission qui ont été cités et ne s'applique-t-il pas aux autres membres de la commission, voire même au président ?

(1) Déclaration de M. Hofman en Commission (Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/222, p. 264).

(2) Déclaration de M. Hofman (id., p. 266).

(3) Justification de l'amendement qui a introduit la disposition chargeant le Gouvernement d'arrêter les modalités de composition de la commission (Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/224 (amendement n° 12)).

Ceci confirme qu'il est malaisé pour le Gouvernement d'appliquer le principe d'une composition "à géométrie variable", à défaut de disposition législative réglant expressément et clairement cette question.

De tout ce qui précède, il résulte que, si le Gouvernement dispose de certains arguments - déduits, pour l'essentiel, des travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 - pour estimer qu'il a le pouvoir d'organiser la commission sur la base d'une composition "à géométrie variable", il ne faut pas se dissimuler que cette solution est très discutable au regard du texte de l'article 120 du C.W.A.T.U.P. et, en toute hypothèse, qu'elle suscite des difficultés, à défaut de disposition législative réglant expressément et clairement la question.

3. Selon l'article 2, l'arrêté en projet entre en vigueur le 1er mars 1998.

Selon toute vraisemblance, il ne pourra être publié au Moniteur belge qu'ultérieurement.

Si tel est bien le cas, l'article 2 doit être compris comme signifiant que l'arrêté en projet produit ses effets rétroactivement.

Or, aucune disposition législative n'autorise une telle rétroactivité.

L'article 2 - de même que le quatrième alinéa du préambule - doit être revu en conséquence.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERESPréambuleAlinéa 1er

Si l'article 120, alinéa 3, in fine, du C.W.A.T.U.P. - qui dispose que le Gouvernement arrête les modalités de composition et de fonctionnement de la commission - constitue le fondement légal du texte en projet en ce que celui-ci arrête la composition et le fonctionnement de la commission d'avis, c'est l'article 133 du même code qui constitue le fondement légal des règles applicables aux recours auprès du Gouvernement.

En effet, cette disposition prévoit que "le Gouvernement arrête la forme des permis, celle des décisions de refus de permis ainsi que les règles nécessaires à l'application du présent chapitre" (intitulé "Des demandes de permis, des décisions et des recours").

Il convient, dès lors, de remplacer les mots "l'article 120 remplacé par le décret ..." par les mots "les articles 120 et 133, remplacés par le décret ...".

.../...

Dispositif

Article 1er

Article 450/2 en projet

1. Selon le paragraphe 1er de la disposition en projet, la commission est présidée par "le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ou son représentant nommé par le Gouvernement".

Cette disposition n'est pas conforme à l'article 120, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., lequel dispose que le président de la commission est nommé par le Gouvernement. Le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ne peut, en effet, assurer la présidence de ladite commission car il n'est pas nommé par le Gouvernement, mais bien élu par le Conseil comme tous les autres membres du Gouvernement (article 122 de la Constitution).

2. La loi du 26 juin 1963 créant un ordre des architectes ne prévoit pas, en son état actuel, l'existence d'un conseil de l'ordre dans la province du Brabant wallon. Elle prévoit, pour la province du Brabant, l'existence d'un conseil utilisant la langue française et ayant juridiction sur les membres ayant le siège principal de leur activité dans les communes de la région de langue française.

Le paragraphe 3, alinéa 1er, et le paragraphe 5 seront revus en conséquence.

.../...

Article 450/6 en projet

Selon l'article 4, § 3, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui concerne le Conseil économique régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne, "le personnel (du Conseil économique et social de la Région wallonne) assure le secrétariat des commissions consultatives, créées par loi, décret ou règlement et chargées de rendre des avis dans les matières régionales".

En conséquence, à défaut de disposition législative dérogeant à cette règle, il ne peut être prévu que la commission d'avis qu'organise l'arrêté en projet "est assistée d'un secrétaire et d'un secrétaire adjoint désignés par le directeur général de la D.G.A.T.L.P. parmi les fonctionnaires relevant de cette direction générale".

La disposition à l'examen sera donc omise.

Article 450/10 en projet

Plutôt que de se référer à l'article 108, § 2, alinéa 1er, qui a trait à l'avis du fonctionnaire délégué, il est préférable de préciser, dans la disposition examinée elle-même, les divers points sur lesquels l'avis de la commission doit porter.

.../...

Article 450/11 en projet

La décision par laquelle le Gouvernement a, le 19 février 1998, marqué son accord sur le projet d'arrêté contient la précision suivante : "En cas de parité des voix, le Gouvernement décide que l'avis sera réputé favorable".

Cette précision ne figure pas dans le texte en projet.

En tout état de cause, on n'aperçoit pas quelle serait son utilité, dès lors qu'aucun effet ne s'attache à la circonstance que l'avis de la commission est favorable.

Article 450/12 en projet

Au 2^o, l'intention des auteurs du projet n'étant pas de se référer aux textes existant à la date du 22 janvier 1998 sans avoir égard aux modifications ultérieures, il y a lieu de supprimer les mots ", modifié par l'arrêté Gouvernement du 22 janvier 1998".

Article 450/14 en projet

1. C'est au législateur qu'il appartiendrait de prévoir, le cas échéant, que les formes envisagées pour l'introduction du recours sont prescrites à peine de nullité.

.../...

En conséquence, à l'alinéa 1er, les mots "à peine de nullité" doivent être omis.

Il convient toutefois de rappeler que, lorsque le législateur prévoit, comme en l'espèce, que le recours doit être introduit par lettre recommandée à la poste, il s'agit d'une formalité substantielle (1).

2. L'indication précise de l'adresse de l'autorité à laquelle doit être adressé un recours n'a pas sa place dans un arrêté réglementaire.

Les mêmes observations valent, mutatis mutandis, pour l'article 450/20 en projet.

Article 450/21 en projet

Aucune disposition législative n'habilite le Gouvernement à organiser une procédure particulière de décision, confiée, de surcroît, à un simple service administratif, lorsque, selon les termes envisagés, "le recours ou la lettre de rappel est nul ou prématuré".

En conséquence, la disposition à l'examen doit être omise.

(1) Voir notamment C.E., arrêt Commune de Wemmel, n° 20.548 du 10 septembre 1980.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
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 Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN