

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.366/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 14 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les modalités de mise en oeuvre des zones d'aménagement différé", a donné le 14 mai 2003 l'avis suivant :

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

Observation préalable

L'arrêté en projet tend à fixer, selon les termes de son intitulé, "les modalités de mise en oeuvre" des zones d'aménagement différé prévues par les plans de secteur.

Ces zones sont régies par l'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.), tel qu'il a été remplacé par le décret du 18 juillet 2002.

Selon le paragraphe 1^{er} de cet article, "la zone d'aménagement différé est destinée à recevoir toute affectation visée à l'article 25, alinéa 2".

Il résulte du paragraphe 2 que deux conditions sont requises pour "mettre en oeuvre" - selon l'expression qu'utilise le texte - une zone d'aménagement différé : d'une part, le Gouvernement doit avoir approuvé, pour la commune sur le territoire de laquelle est située cette zone, un programme déterminant l'ordre de priorité de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé situées sur le territoire de cette commune; d'autre part, toute la zone d'aménagement différé dont la mise en oeuvre est envisagée doit être couverte par un plan communal d'aménagement. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 33 règlent le contenu et la procédure d'élaboration et d'approbation du programme communal précité. Le paragraphe 5 précise encore que ce programme a force obligatoire et valeur réglementaire.

.../...

Enfin, le paragraphe 6 est rédigé comme suit :

"Le Gouvernement peut définir des modalités d'application de mise en oeuvre de la zone d'aménagement différé".

C'est sur la base de cette habilitation - qui est la seule à prévoir expressément l'adoption, par le Gouvernement, de dispositions réglementaires relatives aux zones d'aménagement différé - qu'est envisagée l'adoption de l'arrêté en projet.

Initialement, le projet de décret qui, entre-temps, a débouché sur le décret du 18 juillet 2002, ne comprenait, en substance, que les dispositions formant la version actuelle des paragraphes 1^{er} à 5 de l'article 33 du C.W.A.T.U.P.

Le projet de décret ne prévoyait pas d'habilitation expresse au Gouvernement pour prendre des dispositions réglementaires d'exécution de l'article 33.

Au contraire, l'exposé des motifs du projet de décret insistait sur la volonté des auteurs du texte de faire en sorte que la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé ne soit pas soumise à l'adoption, par le Gouvernement, de mesures réglementaires d'exécution de l'article 33 nouveau pour l'ensemble de la Région wallonne, mais dépende uniquement de l'initiative reconnue aux communes d'établir un programme déterminant l'ordre de priorité de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé situées sur leur territoire et un plan communal d'aménagement couvrant la zone dont est envisagée la mise en oeuvre. L'exposé des motifs traduit tout particulièrement, à cet égard, le souci des auteurs du texte de tirer les leçons de l'impossibilité devant laquelle s'était trouvé le Gouvernement d'exécuter l'obligation que lui avait imposée le texte de l'article 33 résultant du décret du 27 novembre 1997 de déterminer par voie réglementaire un "coefficient d'occupation proche de la saturation" :

"Il est apparu que la fixation du coefficient d'occupation proche de la saturation était particulièrement difficile si l'on tient compte des caractéristiques géographiques, économiques ou sociales des différentes communes. C'est la raison pour laquelle il est proposé une refonte de l'article 33 qui permettra, moyennant le respect des nouvelles conditions proposées, de mettre en oeuvre les zones d'aménagement différé sans plus devoir attendre une réglementation d'exécution de la disposition décréte" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/1, p. 25.

Retient aussi l'attention la déclaration suivante du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement dans son exposé introductif devant la Commission de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, du patrimoine, des transports et des travaux publics :

"La révision de l'article 33 constitue une ouverture attendue de longue date, notamment par les pouvoirs communaux.

Le choix du Gouvernement s'est porté sur l'intégration dans le décret lui-même de l'ensemble des modalités relevant de l'élaboration du programme communal afin d'éviter un délai supplémentaire (environ un an) pour l'adoption d'un éventuel arrêté d'exécution.

Même si ce texte a prévu des dispositions d'une grande souplesse d'exécution, il se veut d'une grande rigueur pour assurer la qualité du développement de ces zones urbanisables parfois de grandes dimensions.

Il est ainsi demandé aux communes de faire preuve d'un niveau de maturité suffisant en procédant à une étude approfondie de leur situation territoriale en la matière et en sachant établir leurs priorités de développement.

En résumé, le coefficient de saturation est supprimé, tandis que les communes sont chargées de gérer cette problématique de manière raisonnée et responsable" ⁽²⁾.

Lors du début de l'examen en commission du nouveau texte proposé pour l'article 33 du C.W.A.T.U.P., le ministre a encore souligné la volonté du Gouvernement d'éviter que la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé ne dépende de l'adoption, par le Gouvernement, de mesures réglementaires d'exécution de ce texte législatif :

"Le Gouvernement a rejeté cette voie et a décidé de fixer cela par décret car il importait que ces dispositions ⁽³⁾ soient intégrées, connues de tous et produisent des effets immédiatement opérationnels" ⁽⁴⁾.

Le paragraphe 6 a été inséré dans l'article 33 du C.W.A.T.U.P. à la suite du dépôt d'un amendement.

⁽²⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/170, pp. 12 et 13.

⁽³⁾ A savoir celles formant, en substance, la version actuelle des §§ 1^{er} à 5 de l'article 33 du C.W.A.T.U.P.

⁽⁴⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/170, p. 197.

Le rapport de la Commission de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, du patrimoine, des transports et des travaux publics fait apparaître que, dans un premier temps, cet amendement était rédigé en ce sens que le Gouvernement pouvait "définir des modalités complémentaires de mise en oeuvre de la zone d'aménagement différé". L'expression "modalités complémentaires" suscita des objections, plusieurs commissaires relevant que "seul le législateur peut défaire ce qu'il a fait", qu'"il serait contraire aux principes élémentaires de droit que le Parlement donne délégation au Gouvernement pour modifier un texte décretaal" et que, "dans un arrêté, le Gouvernement ne peut prendre que des modalités d'application, et non des modalités complémentaires". Aussi l'expression "modalités complémentaires" fut remplacée par les mots "modalités d'application" ⁽⁵⁾.

L'amendement qui a conduit à l'insertion du paragraphe 6 dans l'article 33 du C.W.A.T.U.P. a été déposé en étant accompagné de la justification suivante :

"Le principe retenu pour permettre la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé a été d'intégrer la totalité des dispositions au sein même du décret afin de bénéficier de la disposition dès l'adoption de celui-ci.

Toutefois, la mise en oeuvre de ces zones revêt forcément de nombreux aspects et de nombreuses disparités selon les territoires concernés.

Il importe donc d'habiliter le Gouvernement à définir des modalités d'applications de mise en oeuvre de la Z.A.D." ⁽⁶⁾.

Lors de la discussion de l'amendement en commission, le ministre indiqua que l'habilitation en question devait permettre au Gouvernement d'"être en mesure de faire face aux problèmes particuliers évoqués lors de la discussion générale" ⁽⁷⁾.

Invité à s'expliquer davantage sur le type de problèmes à régler par le Gouvernement sur la base du paragraphe 6, le ministre déclara :

"(...) Il s'agit de problèmes divers qui seront rencontrés en cours de route; c'est la jurisprudence qui participera à les régler.

⁽⁵⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/170, p. 201.

⁽⁶⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/167.

⁽⁷⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/170, p. 201.

Il convient de ne pas s'enfermer dans un texte qui risque d'imposer des modifications décrétales, alors que des problèmes relativement simples peuvent être réglés par des habilitations données au Gouvernement. Il ne s'agit donc pas d'un pouvoir excessif donné au Gouvernement, mais simplement de rendre le texte praticable et ce, toujours dans l'intérêt des communes" ⁽⁸⁾.

Du texte de l'article 33, § 6, du C.W.A.T.U.P. et des extraits des travaux préparatoires de cette disposition qui viennent d'être cités, il résulte que le législateur n'a pas entendu spécifier le type de "modalités d'application" que ladite disposition permet au Gouvernement de déterminer : il s'agit - et il s'agit seulement - de permettre à ce dernier d'adopter des dispositions réglementaires tendant, selon l'expression du ministre, à "rendre praticable" le texte de l'article 33 du C.W.A.T.U.P., c'est-à-dire des dispositions réglementaires nécessaires pour l'exécution de cet article.

Il importe à cet égard de rappeler que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles donne déjà au Gouvernement le pouvoir de faire "les règlements nécessaires pour l'exécution des décrets".

L'habilitation donnée au Gouvernement de "définir des modalités d'application de mise en oeuvre de la zone d'aménagement différé" n'a donc en réalité pas d'autre objet que de confirmer, en ce qui concerne l'exécution de l'article 33 du C.W.A.T.U.P., le pouvoir réglementaire général d'exécution des décrets que reconnaît au Gouvernement l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conséquence, pour déterminer la portée et les limites de l'habilitation que contient l'article 33, § 6, du C.W.A.T.U.P., l'on peut avoir égard à la portée et aux limites généralement admises du pouvoir réglementaire général d'exécution des décrets qui est reconnu au Gouvernement ⁽⁹⁾. Ceci conduit à dire que, dans la mise en oeuvre de

⁽⁸⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/170, p. 201.

⁽⁹⁾ Le pouvoir réglementaire général d'exécution des décrets que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux Gouvernements des Communautés et des Régions est le même que celui que reconnaît au Roi l'article 108 de la Constitution pour l'exécution des lois. Sur la portée et les limites de ce pouvoir, lire Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, p. 25, et 23 septembre 1993, Pas., 1993, I, p. 744; les conclusions du Procureur général W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 17 mai 1963, J.T., 1963, p. 589; M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, 1987, n° 16.

l'habilitation en question, le Gouvernement peut dégager du principe et de l'économie générale de l'article 33 du C.W.A.T.U.P. les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit ⁽¹⁰⁾, mais sans jamais pouvoir en étendre ou en restreindre la portée, ni le compléter ou le modifier ⁽¹¹⁾ ou en combler les éventuelles lacunes.

C'est au bénéfice de cette observation qu'est examiné l'arrêté en projet.

Observations générales

1. Comme le fait apparaître le 4° de la définition de l'expression "périmètre de zone d'aménagement différé" que donne la disposition appelée à former l'article 452/55 du C.W.A.T.U.P., l'arrêté en projet envisage d'ériger en règle que certaines parties de zones d'aménagement différé, qualifiées de "sous-zones d'aménagement différé", constituent à elles seules, pour l'application de l'article 33 du C.W.A.T.U.P. - en particulier pour l'établissement du programme communal visé à l'article 33, § 2, alinéa 1^{er}, 1° -, des zones d'aménagement différé.

Ceci ne peut être admis.

En effet, l'article 33 du C.W.A.T.U.P. n'envisage pas l'existence de telles "sous-zones d'aménagement différé".

⁽¹⁰⁾ A cet égard, il importe de relever que l'un des éléments sur lesquels repose l'article 33 du C.W.A.T.U.P., tel qu'il a été remplacé par le décret du 18 juillet 2002, consiste dans le fait que cette disposition fait des communes le centre de gravité des décisions relatives à la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé. Le Gouvernement doit en tenir compte dans les mesures qu'il prend sur la base de l'article 33, § 6. C'est en ce sens que peut se comprendre la déclaration du ministre en commission, selon laquelle le pouvoir que donne au Gouvernement l'article 33, § 6, s'exercera "toujours dans l'intérêt des communes".

⁽¹¹⁾ Comme on l'a vu, ceci a, du reste, été rappelé lors de l'examen en commission du projet devenu le décret du 18 juillet 2002 et a conduit le législateur à préférer faire état, à l'article 33, § 6, du C.W.A.T.U.P., de "modalités d'application", plutôt que de "modalités complémentaires".

En outre, la mise en place d'un régime obligeant les communes à considérer, pour l'élaboration du programme visé à l'article 33, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, du C.W.A.T.U.P., que certaines parties de zones d'aménagement différé constituent à elles seules des zones d'aménagement différé, ne peut être tenue pour une conséquence découlant naturellement du principe et de l'économie générale de l'article 33 d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit. Au contraire, un dispositif leur imposant l'obligation de procéder de la sorte méconnaît la volonté du législateur de laisser aux autorités communales l'initiative de déterminer les options sur lesquelles repose la programmation de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé situées sur leur territoire.

L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

2. Le programme communal visé à l'article 33, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, du C.W.A.T.U.P. doit, selon les termes de cette disposition, "(déterminer) l'ordre de priorité de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé situées sur le territoire de la commune".

La disposition précitée vise toutes les zones d'aménagement différé situées sur le territoire de la commune.

Le législateur n'a pas prévu d'exception pour les zones d'aménagement différé déjà mises en oeuvre, qu'il s'agisse des zones visées à l'article 12bis du décret du 27 novembre 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P., ou de celles dont l'arrêté en projet considère que leur mise en oeuvre est effective.

En conséquence, contrairement à ce qu'envisagent les dispositions appelées à former, respectivement, l'article 452/60, § 2, alinéa 2, et l'article 452/62, alinéa 3, première phrase, du C.W.A.T.U.P., le Gouvernement ne peut prévoir que l'ordre de priorité fixé par le programme communal ne s'applique pas aux zones d'aménagement différé déjà mises en oeuvre.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

3. La disposition appelée à former l'article 452/60, § 2, du C.W.A.T.U.P. prévoit, pour l'établissement du programme communal déterminant l'ordre de priorité de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé situées sur le territoire de la commune, que cette programmation comporte trois ordres de priorité, dont le texte à l'examen fixe la teneur.

La même disposition précise que "la superficie cumulée des différentes zones (...) d'aménagement différé à inscrire en priorité 1 ne peut excéder le tiers de la superficie totale des zones d'aménagement différé dont dispose la commune, sans préjudice du droit pour celle-ci d'inscrire en priorité 1 une zone d'aménagement différé unique dont la superficie excède à elle seule le tiers de la superficie totale des zones d'aménagement différé dont elle dispose sur son territoire".

En outre, l'article 452/61 en projet règle comme suit la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé inscrites en ordres de priorité 2 et 3 :

"Les zones (...) d'aménagement différé inscrites en ordres de priorité 2 et 3 ne peuvent être mises en oeuvre, même si elles sont couvertes par un plan communal d'aménagement. Ces zones (...) d'aménagement différé ne peuvent être mises en oeuvre que si elles sont inscrites en ordre de priorité 1 lors de la révision du programme communal".

Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de prendre des dispositions en ce sens.

En effet, les règles qu'elles formulent ne peuvent être considérées comme découlant naturellement du principe et de l'économie générale de l'article 33 du C.W.A.T.U.P. d'après l'esprit qui a présidé à la conception de cette disposition législative et les fins qu'elle poursuit. Au contraire, elles méconnaissent la volonté du législateur de faire en sorte que l'ordre de priorité de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé soit fixé commune par commune dans le programme prévu à cette fin, et de laisser aux autorités communales l'initiative en la matière ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ L'article 33, § 3, 3°, du C.W.A.T.U.P. confirme expressément cette volonté du législateur à propos de l'éventuelle mise en oeuvre simultanée de plusieurs zones d'aménagement différé : c'est aux auteurs de chaque programme qu'il appartient, le cas échéant, de décider d'une telle mise en oeuvre simultanée.

Le texte sera revu en conséquence.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Articles 452/55 et 452/56 en projet

1. L'article 452/55 en projet suggère de définir la notion de "zone d'aménagement différé mise en oeuvre au sens de l'article 12bis des dispositions transitoires et finales du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine". En substance, cette définition reproduit l'article 12bis, alinéa 2, du décret du 27 novembre 1997, tout en apportant certaines précisions, en particulier le fait que le plan communal d'aménagement, le plan directeur ou le schéma directeur visé doit être postérieur à l'entrée en vigueur du plan de secteur.

La définition à l'examen doit être omise : en effet, le Gouvernement n'a pas à rappeler, et, à défaut d'habilitation en ce sens, n'a pas le pouvoir de préciser le contenu d'une disposition de nature législative.

2. L'article 452/55 en projet suggère aussi de définir l'expression "partie de zone d'aménagement différé mise en oeuvre au sens de l'article 12bis des dispositions transitoires et finales du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" : il s'agirait de "la zone d'aménagement différé qui a fait l'objet, avant le 30 juin 2002, d'un permis de lotir ou d'un permis d'urbanisme non périmé".

.../...

Cette définition est destinée à l'application de la disposition appelée à former l'article 452/56, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., lequel serait rédigé comme suit :

"Dans les parties de zone d'aménagement différé mises en oeuvre au sens de l'article 12bis des dispositions transitoires et finales du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, seuls peuvent être exécutés, en l'absence d'un plan communal d'aménagement couvrant la totalité de la zone et de l'inscription de la zone en ordre de priorité 1 dans le programme communal visé à l'article 33, § 2, 1^o, les actes et travaux autorisés par un permis d'urbanisme ou de lotir non périmé".

Pour comprendre ces dispositions, il y a lieu de rappeler l'objet de l'article 12bis du décret du 27 novembre 1997 et le sort qu'il a subi devant la Cour d'arbitrage.

Selon l'alinéa 1^{er} de l'article 12bis, les dispositions du C.W.A.T.U.P. résultant du décret du 27 novembre 1997 et fixant les conditions de mise en oeuvre des zones d'aménagement différé n'étaient pas applicables à celles des zones d'extension prévues par les plans de secteur - en particulier les zones d'extension d'habitat et les zones d'extension d'habitat à caractère rural - qui avaient été mises en oeuvre avant l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997, le 1^{er} mars 1998.

L'alinéa 2 de l'article 12bis précisait ce qu'il y avait lieu d'entendre par "zone d'extension mise en oeuvre avant l'entrée en vigueur du (décret du 27 novembre 1997)" :

"Par zone d'extension mise en oeuvre avant l'entrée en vigueur du (décret du 27 novembre 1997), il y a lieu d'entendre la zone qui a fait l'objet avant la date d'entrée en vigueur du (décret du 27 novembre 1997) d'un plan communal d'aménagement ou d'un plan directeur, d'un schéma directeur adopté par le conseil communal, d'un permis de lotir ou d'un permis de bâtir couvrant tout ou partie de la zone".

La Cour d'arbitrage a été saisie d'un recours en annulation de cette disposition.

Elle a, dans son arrêt n° 63/2000 du 30 mai 2000, déclaré ce qui suit :

"La définition donnée par l'article entrepris de la «zone d'extension mise en oeuvre» est extrêmement large, puisqu'il suffit qu'un plan communal d'aménagement, un plan directeur, un schéma directeur et même un permis de lotir ou un permis de bâtir aient été accordés pour qu'une zone d'extension soit considérée comme «mise en oeuvre» (...). S'il peut être admis que l'on considère comme zone

.../...

d'extension mise en oeuvre la zone qui, dans son ensemble, a fait l'objet d'un plan communal d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un schéma directeur approuvé par le conseil communal, en revanche, la délivrance d'un permis de lotir ou d'un permis de bâtir couvrant tout ou partie d'une zone, sans qu'un des instruments précités n'ait été adopté, ne permet pas de considérer celle-ci comme une zone d'extension mise en oeuvre".

En conséquence, la Cour a annulé, dans l'article 12bis, alinéa 2, les mots "d'un permis de lotir ou d'un permis de bâtir couvrant tout ou partie de la zone".

Compte tenu de l'incidence que le caractère rétroactif de cette annulation aurait eu sur la situation juridique et matérielle des personnes qui ont bénéficié de permis accordés sur la base de la disposition annulée, la Cour a toutefois maintenu les effets de celle-ci pour les permis accordés jusqu'à la date de la publication de l'arrêt au Moniteur belge, laquelle est intervenue le 30 juin 2000.

Ceci étant rappelé, il résulte des explications du délégué que l'intention du Gouvernement, en insérant la disposition appelée à former l'article 452/56, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., combinée avec la définition de l'expression "partie de zone d'aménagement différé mise en oeuvre au sens de l'article 12bis des dispositions transitoires et finales du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" que donne l'article 452/55 en projet, est la suivante : dans les zones d'extension, devenues aujourd'hui les zones d'aménagement différé, qui ont fait l'objet d'un permis non périmé délivré avant la date de publication au Moniteur belge de l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage - à savoir le 30 juin 2000, et non pas le 30 juin 2002 comme l'indique par erreur l'article 452/55 en projet -, ce permis continue à sortir ses effets, et les dispositions de l'article 33 du C.W.A.T.U.P., telles qu'elles ont été remplacées par le décret du 18 juillet 2002, ne s'appliquent pas aux actes et travaux autorisés par ce permis.

Une disposition en ce sens est inutile : il va de soi que l'article 33 du C.W.A.T.U.P., tel qu'il résulte du décret du 18 juillet 2002, ne remet pas en cause les permis délivrés avant l'entrée en vigueur de celui-ci, et notamment ceux qui ont été accordés avant le 30 juin 2000 sur la base de la disposition qu'a annulée la Cour d'arbitrage.

De surcroît, tel qu'il est rédigé, le texte en projet s'expose à plusieurs égards à critique : ainsi notamment, outre l'erreur, déjà relevée, dans l'indication de la date de

.../...

publication au Moniteur belge de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, la définition de l'expression "partie de zone d'aménagement différé mise en oeuvre au sens de l'article 12bis des dispositions transitoires et finales du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" que donne l'article 452/55 en projet confond deux catégories de permis : d'une part, ceux dont faisait état la disposition annulée par la Cour d'arbitrage, lesquels devaient avoir été délivrés avant l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997, le 1^{er} mars 1998; et, d'autre part, ceux qui ont été délivrés, entre le 1^{er} mars 1998 et le 30 juin 2000, sur la base de la disposition annulée par la Cour d'arbitrage.

En conséquence, les dispositions à l'examen doivent être omises.

3. Le Gouvernement suggère d'insérer, aux alinéas 2 et 3 de l'article 452/56 du C.W.A.T.U.P., les dispositions suivantes :

"Dans les zones et sous-zones d'aménagement différé, sont autorisés les actes et travaux fondés sur les articles 111 et 112 du code, ainsi que les actes et travaux fondés sur l'article 110 du code pour ce qui concerne uniquement les voiries régionales, les hôpitaux comprenant l'hébergement, les infrastructures scolaires, les stations d'épuration, les infrastructures des polices locale et fédérale et de la protection civile.

Dans les cas visés à l'alinéa 2 du présent article, les actes et travaux ne peuvent en aucun cas mettre en péril l'aménagement du solde de la zone ou sous-zone d'aménagement différé".

Comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, ce texte est destiné à s'appliquer dans les hypothèses où ne sont pas remplies les conditions auxquelles l'article 33 du C.W.A.T.U.P. soumet la possibilité de mettre en oeuvre une zone d'aménagement différé.

Il tend donc à régler l'octroi de dérogations aux prescriptions de l'article 33.

.../...

Le Gouvernement n'a pas ce pouvoir : en effet, aucun texte législatif ne l'habilite, ni à autoriser l'exécution d'actes ou de travaux sans respecter les conditions auxquelles l'article 33 soumet la possibilité de mettre en oeuvre une zone d'aménagement différé, ni à déterminer par la voie de dispositions réglementaires si et, le cas échéant, dans quelle mesure les articles 110, 111 et 112 du C.W.A.T.U.P. s'appliquent dans les zones d'aménagement différé.

Les dispositions à l'examen seront donc omises.

Article 452/60 en projet

Il résulte du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 3°, et du § 3, alinéa 2, qu'une commune pourrait, à l'occasion de l'établissement du programme déterminant l'ordre de priorité de la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé situées sur son territoire, déclarer qu'elle souhaite ne pas urbaniser certaines de ces zones ou ne pas se prononcer sur leur affectation.

Ceci est contraire à l'article 33 du C.W.A.T.U.P. :

- 1° d'une part, conformément au paragraphe 1^{er} de cette disposition, "la zone d'aménagement différé est destinée à recevoir toute affectation visée à l'article 25, alinéa 2", ce qui implique qu'elle est destinée à l'urbanisation;
- 2° d'autre part, l'article 33, § 3, 4°, impose aux auteurs des programmes communaux l'obligation de déterminer les affectations générales des zones d'aménagement différé, ce qui implique qu'ils ne peuvent se dispenser de se prononcer sur l'affectation de celles-ci.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

Article 452/62 en projet

1. La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi l'alinéa 6 s'applique seulement dans l'hypothèse où une révision du plan de secteur a pour effet d'augmenter la superficie des zones d'aménagement différé de la commune, et non pas dans celle où une telle révision entraîne une diminution de la superficie des zones en question.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Dans l'hypothèse qu'il indique, l'alinéa 7 permet au Gouvernement d'abroger le programme communal de mise en oeuvre des zones d'aménagement différé.

Ceci ne peut être admis.

En effet, l'article 33, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et § 4, du C.W.A.T.U.P. définit strictement et précisément les pouvoirs qu'il attribue au Gouvernement en ce qui concerne les programmes communaux. Ainsi, cette disposition autorise exclusivement le Gouvernement, selon une procédure qu'elle définit elle-même, à approuver ou à refuser d'approuver le programme qui lui est soumis par la commune. Il n'est donc pas au pouvoir du Gouvernement d'abroger un programme qu'il a approuvé antérieurement ou qui est réputé approuvé en application de l'article 33, § 4, alinéa 3.

L'alinéa 7 sera donc omis.

Article 452/63 en projet

L'article à l'examen envisage l'hypothèse où une zone d'aménagement différé couvre le territoire de plusieurs communes.

Il érige en principe qu'en pareille hypothèse, "il y a lieu de considérer qu'il y a (...) plusieurs zones d'aménagement différé dont les périmètres sont déterminés par les limites communales". Il impose aux autorités communales l'obligation de solliciter l'avis des

.../...

communes voisines lors de l'établissement de leur programme de mise en oeuvre des zones d'aménagement différé. Il leur impose également l'obligation de se concerter pour la réalisation des plans communaux d'aménagement, à défaut de quoi "le Gouvernement wallon décide d'initiative ou à la demande d'un des conseils communaux de l'établissement d'un plan communal d'aménagement couvrant la totalité de la zone d'aménagement différé".

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

1. Il résulte logiquement du fait que l'article 33 du C.W.A.T.U.P. rend les autorités communales compétentes pour l'élaboration du programme de mise en oeuvre des zones d'aménagement différé situées sur leur territoire que, comme l'a déclaré à ce sujet le ministre lors des travaux préparatoires du décret du 18 juillet 2002, "un document de programmation par commune est indispensable" ⁽¹³⁾.

Par contre, eu égard au fait que l'article 33, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du C.W.A.T.U.P. exige que le plan communal d'aménagement dont il requiert l'existence couvre toute la zone d'aménagement différé concernée, il paraît plus difficile d'admettre que le Gouvernement organise un dispositif aux termes duquel une zone d'aménagement différé serait couverte par plusieurs plans communaux d'aménagement. Dans l'hypothèse où une zone d'aménagement différé s'étend sur le territoire de plusieurs communes, la règle selon laquelle un seul plan communal d'aménagement doit couvrir la totalité de la superficie de cette zone semble devoir nécessairement déboucher dans tous les cas sur l'application, par le Gouvernement, des dispositions qui lui reconnaissent le pouvoir de décider d'élaborer et d'élaborer lui-même un plan communal d'aménagement dont le périmètre comprend des parties du territoire de plusieurs communes ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/170, p.199.

⁽¹⁴⁾ Voir l'article 47, alinéa 2, l'article 54, 7^o, et l'article 56 du C.W.A.T.U.P. Evoquant l'hypothèse où une zone d'aménagement différé s'étend sur le territoire de plusieurs communes, le ministre a, lors des travaux préparatoires du décret du 18 juillet 2002, expressément évoqué cette procédure d'élaboration de plans communaux d'aménagement (Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/170, p.199).

2. L'article 33, § 4, du C.W.A.T.U.P. règle de manière exhaustive la procédure d'élaboration du programme communal de mise en oeuvre des zones d'aménagement différé, en renvoyant aux dispositions relatives à l'élaboration du schéma de structure communal et en fixant lui-même certaines règles particulières. Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement d'y ajouter une formalité substantielle, telle que l'obligation de solliciter l'avis des communes voisines qu'envisage l'alinéa 2 en projet.

La disposition à l'examen doit être soit omise, soit revue en tenant compte de ces observations.

Article 2

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible est prévue la rétroactivité de l'arrêté en projet au 1^{er} octobre 2002.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS