

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.367/4

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 "modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en ce qui concerne la commission d'avis et l'instruction des recours auprès du Gouvernement", 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.

Préambule

L'arrêté en projet doit être mis en rapport avec l'article 95, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Il ne trouve pas pour autant son fondement légal dans cette disposition.

L'alinéa 2 du préambule sera donc omis.

Dispositif

Article 1^{er}

1. En son 2°, l'article 1^{er} du projet remplace le paragraphe 5 de l'article 452/2 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.) par une disposition identique au paragraphe 5 existant, à ceci près qu'il ne vise pas exclusivement le recours organisé à l'article 119, mais également ceux prévus à l'article 127 du C.W.A.T.U.P. ainsi qu'à l'article 95, § 3, du décret relatif au permis d'environnement.

.../...

Dans son avis 27.439/4, donné le 24 février 1998, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la Commission d'avis et à l'instruction des recours auprès du Gouvernement", devenu les actuels articles 452/2 à 19 du C.W.A.T.U.P., la section de législation du Conseil d'Etat a émis, à propos du texte qui devint l'article 452/2, § 5, l'observation suivante :

"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⁽³⁾.

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.

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»⁽⁴⁾, 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»⁽⁵⁾, tantôt encore que «la représentation provinciale varie selon la localisation du projet»⁽⁶⁾.

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.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Déclaration de M. Hofman en Commission (Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/222, p. 264).

⁽⁵⁾ Déclaration de M. Hofman (id., p. 266).

⁽⁶⁾ 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)).

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 ?

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."

L'article 120 du C.W.A.T.U.P. ayant été modifié par le décret du 18 juillet 2002, la question se pose de savoir si cette observation peut être réitérée à l'égard de l'arrêté en projet.

A ce propos, l'on relève d'une part que les alinéas 1^{er} à 3 de l'article 120 n'ont pas été modifiés. Aussi, hormis la présence d'un représentant de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne lorsque le dossier est relatif à un immeuble visé à l'article 109 du C.W.A.T.U.P., prévue par le nouvel alinéa 5 de l'article 120 ajouté par le décret du 18 juillet 2002, les dispositions législatives relatives à la composition de la Commission n'ont pas subi de modification.

Par ailleurs, l'exposé des motifs du décret du 18 juillet 2002 mentionne que "la composition de la commission peut demeurer inchangée. La composition à géométrie variable, créée en application du texte actuel, n'est pas remise en cause. Sans s'imposer nécessairement, elle demeure possible"⁽⁷⁾. Les travaux préparatoires du décret se bornent donc à renvoyer à la situation actuelle, sans autre précision.

L'observation émise par le Conseil d'Etat dans son avis 27.439/4 demeure par conséquent d'actualité et doit être réitérée à propos de l'article 1^{er}, 2^e, de l'arrêté en projet.

⁽⁷⁾ Doc. C.R.W., session 2001-2002, n° 309 (2001-2002) - 1, p. 50

2. Le paragraphe 5bis en projet rappelle la teneur de l'article 120, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P., tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002, qui est relatif à la composition de la Commission d'avis, et prévoit à cet égard que "lorsque le dossier est relatif à un immeuble visé l'article 109, un représentant de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne siège au sein de la Commission d'avis".

La disposition en projet limite toutefois la portée de cette disposition législative en ne la rendant applicable qu'aux seuls recours visés aux articles 119 et 127 du C.W.A.T.U.P., et non au recours prévu à l'article 95, § 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Elle prévoit donc une condition d'application non prévue par le texte législatif et qui s'avère critiquable au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

L'on pourrait donc songer à faire mention, dans le texte en projet, du recours visé à l'article 95, §3, du décret du 11 mars 1999.

Toutefois, il découle déjà de la combinaison de l'article 95, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 et de l'article 120, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P., tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002, que la seconde de ces dispositions est applicable au recours prévu par la première.

Par conséquent, mieux vaut purement et simplement omettre la disposition en projet.

Article 3

Article 452/8 en projet

1. Lorsqu'un recours prévu à l'article 119 du C.W.A.T.U.P. a été introduit, l'article 123 du C.W.A.T.U.P., tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002, offre au demandeur la possibilité de produire des plans modificatifs ainsi qu'un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences ou d'études d'incidences, ce, avec l'accord du Gouvernement ou du président de la Commission de recours.

.../...

Il résulte de l'article 123, alinéa 4, que dans ce cas, le délai imparti au Gouvernement pour statuer sur le recours ne prend cours qu'à dater du dépôt contre récépissé des documents concernés. Par ailleurs, dans le cas où une lettre de rappel a été envoyée conformément à l'article 121, alinéa 2, et qu'avant l'expiration du délai visé à l'article 121, alinéa 3, le Gouvernement demande une modification des plans, un nouveau délai de trente jours prend cours à dater du dépôt contre récépissé des documents concernés.

L'article 127, § 7, du C.W.A.T.U.P., remplacé par le décret du 18 juillet 2002, organise un système analogue dans le cadre du recours prévu par cet article.

La disposition à l'examen fixe, en sa première phrase, le délai imparti à la Commission pour rendre son avis. Ce délai est dans tous les cas de soixante-cinq jours à dater de la réception du recours prévu à l'article 119 ou à l'article 127.

Le texte en projet ne prend donc pas en considération les possibilités ouvertes par les articles 123 et 127, § 7, du C.W.A.T.U.P..

Par conséquent, tel qu'il est rédigé, il a pour effet de contraindre le cas échéant la Commission à rendre son avis avant le dépôt des documents concernés, et avant la réalisation de nouvelles mesures d'instruction, telle une enquête publique, rendues nécessaires par ce dépôt.

La Commission ne pourra donc pas, dans ce cas, se prononcer en connaissance de cause et sur la base d'un dossier complet, ce qui n'est pas admissible, son avis constituant une formalité substantielle ⁽⁸⁾.

La disposition à l'examen doit être modifiée en conséquence, afin de permettre à la Commission de rendre un avis complet et utile.

⁽⁸⁾ L'avis de la Commission n'est en effet pas prévu dans le seul intérêt de l'administration, mais aussi et surtout, dans celui de l'auteur du recours. C'est par ailleurs à la Commission elle-même qu'il revient de procéder à l'audition prévue par l'article 120, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P., tel que remplacé par le décret du 18 juillet 2002.

2. La seconde phrase de la disposition en projet répute l'avis de la Commission favorable à l'auteur du recours lorsque la Commission ne s'est pas prononcée dans le délai qui lui est imparti par la phrase précédente.

Si l'article 120, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. habilite le Gouvernement à déterminer les modalités de composition et de fonctionnement de la Commission d'avis créée par l'alinéa 2 du même article, il ne l'autorise pas, ce faisant, à se passer de l'avis de cette Commission, qui, comme exposé précédemment, constitue une formalité substantielle.

Le système mis en place par la disposition en projet, qui a pour effet de permettre au Gouvernement de statuer en l'absence d'avis de la Commission, méconnaît donc l'article 120 du C.W.A.T.U.P., tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002.

La seconde phrase de la disposition en projet sera par conséquent omise.

Article 5

Article 452/13 en projet

A l'alinéa 2, 3°, le texte en projet fait référence à une disposition, en l'occurrence l'article 209 du C.W.A.T.U.P., qui est applicable uniquement dans la région de langue française.

Comme l'a précisé le délégué du gouvernement, l'intention n'est toutefois pas d'exclure du champ d'application du texte en projet l'hypothèse de biens protégés au titre de la protection du patrimoine culturel et situés dans la région de langue allemande.

De l'accord de délégué, le texte sera revu en conséquence.

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