

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.543/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 7 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant l'article 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", a donné le 22 juin 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. Il résulte de l'article 6, alinéa 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P.") que le Gouvernement est tenu de consulter la Commission régionale de l'aménagement du territoire sur tout projet de décret relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

L'avant-projet de décret à l'examen est de ceux qui entrent dans le champ d'application de cette disposition.

Il ressort du dossier qu'en l'espèce l'avant-projet de décret a été soumis à l'avis de la Commission régionale de l'aménagement du territoire, et qu'un avis a été donné le 10 mai 2005. Le délégué du ministre a communiqué au Conseil d'État un document intitulé "membres présents à la réunion du 10 mai 2005"; il en ressort que huit membres de la commission étaient présents à cette réunion.

Les pièces qui ont été communiquées au Conseil d'État ne permettent pas de déterminer si, comme le requiert l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P., l'avis donné le 10 mai 2005 l'a été lors d'une réunion à laquelle ont été convoqués tous les membres de la commission ¹.

(1) Sur le fait que les avis requis en vertu de l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. doivent être donnés par la commission réunissant l'ensemble de ses membres, voir l'avis 38.353/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 28 avril 2005, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2005 portant exécution de l'article 11 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en ce qu'il habilite le Gouvernement à agréer les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qui peuvent être chargées de l'élaboration ou de la révision des plans de lotissement.

En tout état de cause, un avis donné lors d'une réunion de la commission à laquelle ne sont présents que huit membres parmi les quarante-six qui composent la commission ², ne peut être tenu pour régulier, dès lors que, d'une part, n'est ainsi pas atteint le quorum requis pour que la commission puisse délibérer valablement ³ et que, d'autre part, il n'est pas établi qu'aurait été respectée, en l'espèce, la procédure permettant à la commission de délibérer valablement quel que soit le nombre de membres présents à la suite d'une première réunion lors de laquelle le quorum requis n'a pas été atteint ⁴.

Le Gouvernement veillera à ce que la formalité prescrite par l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. soit régulièrement accomplie.

2. L'avant-projet de décret à l'examen tend à modifier l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, du C.W.A.T.U.P. ⁵.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, cette modification est destinée à garantir que l'article 127 du C.W.A.T.U.P. s'applique aux demandes de permis concernant des actes ou des travaux situés, soit dans l'une des zones auxquelles est applicable la prescription visée à l'article 28 du C.W.A.T.U.P. - ce qui est notamment le cas des domaines militaires indiqués dans les plans de secteur en vigueur, domaines que vise expressément le texte à l'examen ⁶ -, soit dans le domaine d'une infrastructure ferroviaire ou d'un port autonome qui est figuré en teinte blanche dans les plans de secteur en vigueur.

(2) Sur la composition de la commission, voir l'article 242 du C.W.A.T.U.P.

(3) Voir l'article 247, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

(4) Voir l'article 247, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

(5) Et non pas "l'article 127, § 1^{er}, 4°", comme l'indique erronément le texte à l'examen.

(6) Voir à ce sujet l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, du décret du 27 novembre 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P., qui rend applicable la prescription visée à l'article 28 à diverses zones des plans de secteur en vigueur, notamment les domaines militaires.

Il convient de distinguer nettement ces deux catégories d'hypothèses.

a) Il n'y a aucune objection à ce que le législateur modifie l'article 127 du C.W.A.T.U.P. en vue de garantir que cette disposition s'applique aux demandes de permis concernant des actes ou des travaux situés dans l'une des zones auxquelles est applicable la prescription visée à l'article 28 du C.W.A.T.U.P., et notamment dans les domaines militaires indiqués dans les plans de secteur en vigueur.

À cette fin, plutôt que de conserver le texte actuel de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, et de le compléter par les mots "ou dans les domaines militaires", mieux vaudrait remplacer, dans la disposition existante, les mots "la zone visée à l'article 28" par les mots "une zone à laquelle s'applique la prescription visée à l'article 28" ⁷.

b) En l'état du droit applicable, il s'expose par contre à critique de mettre en place un dispositif admettant, comme l'implique nécessairement le texte à l'examen, que des permis soient délivrés pour des actes ou des travaux situés dans le domaine d'une infrastructure ferroviaire ou d'un port autonome qui est figuré en teinte blanche dans les plans de secteur en vigueur, sans que ceux-ci n'aient été revus pour déterminer l'affectation des biens dont il s'agit.

Il convient sur ce point de rappeler, comme le fait, du reste, l'exposé des motifs, que, selon un arrêt récent de la section d'administration du Conseil d'État relatif au site de la gare de Namur, de tels domaines sont des biens vierges de toute affectation au plan de secteur ⁸.

(7) Cette formulation reprend les termes utilisés à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, du décret du 27 novembre 1997, lequel, comme indiqué ci-dessus, s'applique notamment aux domaines militaires indiqués dans les plans de secteur en vigueur.

(8) Arrêt S.A. La Renaissance, n° 140.483 du 10 février 2005.

Or, en l'état du droit en vigueur, il n'est pas admissible d'ériger en système qu'un bien soit et reste vierge de toute affectation au plan de secteur ⁹.

Cette solution résulte de la combinaison de plusieurs dispositions.

Il y a lieu, tout d'abord, d'avoir égard à l'article 1^{er}, § 3, 1^o, du C.W.A.T.U.P., dont il résulte que l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont fixés, notamment, par les plans de secteur.

Par ailleurs, l'article 21 du C.W.A.T.U.P. charge le Gouvernement de désigner les secteurs d'aménagement qui font l'objet d'un plan. Actuellement, cette matière est réglée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 1994 modifiant les limites des secteurs d'aménagement. Il ressort dudit arrêté que l'ensemble du territoire de la Région wallonne est destiné à être couvert par des plans de secteur.

Retient enfin l'attention l'article 23, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., qui détermine le contenu minimum obligatoire de tout plan de secteur. Il en résulte que celui-ci doit comprendre au moins les éléments suivants : "la détermination des différentes affectations du territoire"; "le tracé existant et projeté ou le périmètre de réservation qui en tient lieu du réseau des principales infrastructures de communication et de transport de fluides et d'énergie"; et "les périmètres de protection de réseaux souterrains de transport de fluides et d'énergie où seuls peuvent être autorisés les actes et travaux d'utilité

⁽⁹⁾ Il y a lieu, à cet égard, de préciser que, si l'arrêt S.A. La Renaissance a constaté que le site de la gare de Namur était vierge de toute affectation au plan de secteur, il ne s'est par contre pas prononcé sur le point de savoir s'il était admissible en droit qu'il le soit et, a fortiori, qu'il le demeure. Le point de droit qu'a tranché cet arrêt était autre. Il était de savoir s'il pouvait être admis que la destination urbanistique du site litigieux soit fixée par un plan communal d'aménagement présenté comme dérogatoire au plan de secteur. À cette question, la section d'administration a répondu par la négative, en déclarant ceci : "Considérant que les décisions attaquées, prises respectivement par le conseil communal de Namur et par le Ministre de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement, ont pour effet d'attribuer une destination accompagnée de prescriptions au-dessus d'infrastructures ferroviaires existantes, en couverture de la gare de Namur, alors que, ainsi qu'il a été constaté, lesdits terrains doivent être considérés comme constituant un périmètre vierge de toute affectation au plan de secteur; qu'il s'agit dès lors d'une opération de révision du plan de secteur, laquelle est, en raison des articles 46 et 21 du C.W.A.T.U.P., de la compétence du gouvernement".

publique ou qui se rapportent à ces réseaux" ¹⁰. Il importe de souligner que le Gouvernement doit fixer directement lui-même ces divers éléments dans le plan de secteur ¹¹.

De la combinaison de ces diverses dispositions, il résulte que les plans de secteur doivent fixer la destination urbanistique de l'ensemble des biens situés sur le territoire de la Région wallonne.

En conséquence, dans l'état du droit, n'est pas admissible la méthode qui consiste à ériger en système qu'une demande de permis puisse être instruite sans que la destination urbanistique du bien auquel elle se rapporte ait été fixée par le plan de secteur couvrant celui-ci ¹².

L'avant-projet de décret sera revu pour régler expressément le sort à réserver aux domaines des infrastructures ferroviaires et des ports autonomes au regard du plan de secteur.

(10) Sur ce dernier point, l'article 23 donne au Gouvernement le pouvoir de fixer les caractéristiques des périmètres en question et les conditions auxquelles les actes et travaux doivent satisfaire.

(11) Voir sur ce point l'avis 29.611/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 27 octobre 1999, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 1999 arrêtant définitivement la révision des planches 32/5 et 40/1 du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez en vue de l'extension du zoning nord de Wavre. Cet avis réserve, bien entendu, les hypothèses particulières où le législateur prévoit et organise expressément un régime différent.

(12) Voir en ce sens, mutatis mutandis, plusieurs arrêts de la section d'administration du Conseil d'État prononcés dans des affaires où étaient en cause des dispositions analogues à celles qui ont été citées (arrêts de Liedekerke, n° 35.392 du 5 juillet 1990; Van Schoote, n° 57.851 du 26 janvier 1996, et n° 64.586 du 18 février 1997; de Liedekerke de Pailhe, n° 73.226 du 23 avril 1998; Ullens de Schooten, n° 73.627 du 13 mai 1998; S.A. IMOBE, n° 82.076 du 13 août 1999 (ce dernier arrêt suspend l'exécution de la prescription d'un plan de secteur qui entendait délimiter à titre conservatoire des bandes de réservation destinées à permettre de déterminer par après, en fonction des conceptions futures de l'aménagement du territoire, la destination définitive des biens concernés)).

3. Selon l'article 2, l'avant-projet de décret est appelé à produire rétroactivement ses effets le 11 mars 2005.

Selon l'exposé des motifs, ceci s'explique par la volonté des auteurs du texte d'assurer l'entrée en vigueur de celui-ci en même temps que le décret-programme du 3 février 2005.

Il est douteux qu'en ce qui concerne les éventuelles demandes de permis qui auraient été régulièrement introduites sur la base d'autres règles que celles envisagées par l'avant-projet de décret, une telle explication suffise à justifier l'atteinte ainsi envisagée au principe de non-rétroactivité.

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'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS