

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.710/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 5 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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 28 juillet 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.

Formalités préalables

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 d'arrêté de portée générale relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le projet d'arrêté à l'examen est de ceux qui entrent dans le champ d'application de cette disposition.

Il ressort du dossier qu'en l'espèce le projet d'arrêté a été soumis à l'avis de la commission régionale de l'aménagement du territoire, et que le bureau de cette commission, élargi pour la circonstance aux membres de celle-ci qui siègent à la commission d'avis en matière de recours, a donné un avis sur le projet le 25 mars 2005.

La procédure qui a été suivie ne suffit pas à assurer l'accomplissement de la formalité prescrite par l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.

En effet, en prévoyant la consultation de la commission régionale de l'aménagement du territoire, cette disposition requiert, à défaut de précision contraire, la consultation de l'ensemble des membres de la commission, et non pas seulement de ceux

.../...

d'entre eux qui composent le bureau de celle-ci ou sont membres de la commission d'avis en matière de recours ⁽¹⁾.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le Gouvernement est conscient de ce que l'avis du 25 mars 2005 ne peut être considéré comme étant l'avis requis par l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.

Aussi suggère-t-il d'invoquer, et de viser au préambule du projet d'arrêté, l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°, du C.W.A.T.U.P., qui prévoit que, "sauf disposition contraire, la consultation des services et commissions est de trente jours" et que, "passé ce délai, l'avis est réputé favorable".

Cette disposition est susceptible de s'appliquer aux hypothèses où la commission régionale de l'aménagement du territoire est consultée sur la base de l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.

Toutefois, le Gouvernement ne peut, dans le cas présent, se prévaloir de la sanction que l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°, du C.W.A.T.U.P., attache au dépassement du délai de trente jours, dès lors que, comme le fait apparaître la note que le ministre lui a adressée en vue de l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture, il a pris en considération et examiné les observations contenues dans l'avis précité du 25 mars 2005, et même modifié certaines dispositions du projet pour donner suite à cet avis.

⁽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 les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 38.353/4, 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; l'avis 38.467/4, donné le 22 juin 2005, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2005 faisant entrer en vigueur l'article 15 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter; l'avis 38.543/4, donné le 22 juin 2005, sur un avant-projet de décret modifiant l'article 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Par ailleurs, il y a aussi lieu de constater que, comme le fait apparaître la note que le ministre lui a adressée en vue de l'adoption du projet d'arrêté en troisième lecture, le Gouvernement a, à la suite de l'avis donné par le conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, encore apporté d'autres modifications au projet d'arrêté. Ces modifications n'ont pas été soumises à la commission régionale de l'aménagement du territoire. Or, elles auraient dû l'être, pour satisfaire à l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.

Le Gouvernement veillera, en tenant compte de ce qui vient d'être dit, à ce que la formalité prescrite par l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. soit régulièrement accomplie.

2. La disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 452/6 du C.W.A.T.U.P., a des incidences financières pour la Région wallonne.

Aussi, conformément aux articles 5, alinéa 1^{er}, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, requiert-elle l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, il n'apparaît pas que cette formalité a été accomplie.

Le Gouvernement veillera à ce qu'elle le soit.

Observations générales

1. Dans de précédents avis, la section de législation du Conseil d'État a estimé qu'il était très discutable de considérer que le Gouvernement a le pouvoir d'organiser la commission d'avis créée par l'article 120 du C.W.A.T.U.P. en faisant varier la composition de celle-ci en fonction de la localisation géographique, dans une province déterminée, du bien qui fait l'objet du dossier dont elle a à connaître :

"(...) 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" ⁽²⁾.

Il ressort du dossier, en particulier des notes que le ministre lui a adressées en vue de l'adoption du projet d'arrêté en première et en troisième lectures, que le Gouvernement entend se conformer à ces avis, en renonçant à organiser la commission sur la base d'une composition "à géométrie variable" selon la province du lieu où il est envisagé d'exécuter les actes ou les travaux qui font l'objet du dossier dont elle a à connaître. De fait, à la différence du texte actuellement en vigueur ⁽³⁾, le projet d'arrêté ne comprend pas de disposition tendant à faire varier la composition de la commission selon la localisation géographique du bien concerné dans une province ou dans une autre.

Toutefois, la note adressée au Gouvernement en vue de l'adoption du projet d'arrêté en première lecture contient la précision suivante :

"Afin de permettre à chaque députation permanente des conseils provinciaux d'être représentée lors des auditions se rapportant aux dossiers de recours relatifs à des actes et travaux projetés dans le territoire de la province concernée, le projet d'arrêté est rectifié en manière telle que les députations permanentes proposent conjointement une même liste de cinq personnes, à charge pour un des deux membres de la commission d'avis nommés sur la base de cette liste, de se retirer et d'ainsi permettre à la personne suppléante idoine de siéger."

⁽²⁾ Voir l'avis 27.439/4, donné le 24 février 1998 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 1998 relatif à la commission d'avis et à l'instruction des recours auprès du Gouvernement, et l'avis 35.367/4, donné le 14 mai 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 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.

Comme l'a relevé le second avis cité, à la suite de l'insertion, par le décret du 18 juillet 2002, du texte formant, actuellement, l'alinéa 6 de l'article 120 du C.W.A.T.U.P., ceci ne vaut cependant pas dans l'hypothèse particulière que vise cette disposition, à savoir celle où un dossier est relatif à un immeuble visé à l'article 109 : dans cette hypothèse, le législateur a expressément prévu qu'"un représentant de la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne siège au sein de la commission d'avis".

⁽³⁾ Voir la disposition formant actuellement l'article 452/2, § 5, du C.W.A.T.U.P.

Dans son avis sur le projet d'arrêté, le conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne fait écho à cette intention dans les termes suivants :

"Le gouvernement wallon propose que, dorénavant, l'un des deux membres effectifs de la commission représentant les députations permanentes, se désiste au profit de son suppléant représentant la députation permanente de la province territorialement concernée par le bien faisant l'objet du recours examiné par la commission."

En vue d'appliquer ce dispositif, l'avis du conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne suggère que

"(...) chaque membre effectif provincial (puisse) disposer d'au moins trois suppléants, de manière à ce que la représentation provinciale soit systématiquement assurée par un mandataire".

Selon le conseil, la prise en compte de cette suggestion

"(...) doit pouvoir être appréhendée à travers l'adoption du règlement d'ordre intérieur de ladite commission".

La note adressée au Gouvernement en vue de l'adoption du projet d'arrêté en troisième lecture contient, à ce sujet, le passage suivant :

"Enfin, le conseil supérieur invite le gouvernement à insérer dans l'arrêté une disposition relative aux suppléances des représentants des députations permanentes, afin d'assurer eux-mêmes ces suppléances en fonction de l'origine géographique des dossiers.

Cette remarque vaut également pour les autres membres de la commission d'avis.

En conséquence, il est proposé d'adopter le texte en projet en sollicitant des organes représentants, à savoir la commission régionale d'aménagement du territoire, l'Ordre des architectes et les députations permanentes des conseils provinciaux, sur des listes doubles, les membres qu'ils proposent au gouvernement."

.../...

La disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 452/2, § 1^{er}, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., est effectivement en ce sens que les institutions et organes habilités à proposer au Gouvernement les personnes appelées à constituer la commission d'avis établissent à cette fin des listes doubles.

Toutefois, cette disposition, pas plus que nulle autre dans l'arrêté en projet, ne met en place le mécanisme envisagé, en vertu duquel, lorsque la commission est saisie d'un dossier relatif à un bien situé sur le territoire d'une province dont la députation permanente n'est pas représentée par un membre effectif de la commission, l'un des deux membres effectifs proposés par les députations permanentes se désisterait au profit d'un membre suppléant représentant la députation permanente de la province sur le territoire de laquelle est situé le bien litigieux.

Ceci étant, il est douteux que le Gouvernement ait le pouvoir d'établir un pareil mécanisme : en effet, celui-ci reviendrait en réalité à organiser la commission, du moins en ce qui concerne ceux de ses membres qui ont été proposés par les députations permanentes, sur la base d'une composition "à géométrie variable", ce qui, comme déjà indiqué, s'expose à critique au regard de l'article 120 du C.W.A.T.U.P. ⁽⁴⁾.

Le projet d'arrêté sera réexaminé en conséquence.

2. En vertu de la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 452/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., le président de la commission d'avis est le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions. Le projet d'arrêté organise, en outre, un régime suivant lequel une personne, nommée par le Gouvernement, représente le président.

Il résulte de l'article 120 du C.W.A.T.U.P. que la commission est créée auprès du Gouvernement. Il s'ensuit que les membres du Gouvernement ne peuvent être ni membre ni à fortiori président de cette commission.

⁽⁴⁾ La commission elle-même (par exemple, dans son règlement d'ordre intérieur) et ceux de ses membres qui ont été proposés par les députations permanentes, n'auraient évidemment pas davantage le pouvoir de mettre en place un tel mécanisme.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Le projet d'arrêté contient un certain nombre de règles relatives à l'instruction des recours auprès du Gouvernement visés à l'article 119 du C.W.A.T.U.P.

Il ne peut être perdu de vue que, depuis sa modification par le décret du 18 juillet 2002, l'article 127 du C.W.A.T.U.P. organise également, en son paragraphe 6, un système de recours auprès du Gouvernement en cas d'application de cette disposition.

Il s'indiquerait que l'arrêté en projet règle aussi l'instruction des recours auprès du Gouvernement visés par l'article 127, en respectant, bien entendu, les spécificités de ces recours.

Observations particulières

Préambule

1. 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 C.W.A.T.U.P. 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")

.../...

L'alinéa 1^{er} du préambule sera donc complété pour viser l'article 133 du C.W.A.T.U.P. ⁽⁵⁾.

2. L'alinéa 2 du préambule vise le décret du 15 mai 2003 promouvant la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs.

Si ce décret devra être respecté lors de l'application des dispositions en projet, il n'en constitue cependant pas le fondement légal.

Aussi l'alinéa 2 doit-il être omis.

Dispositif

Article 1^{er}

Article 452/2 en projet

1. Le paragraphe 2 appelle les observations suivantes :

a) Du fait que, comme l'indique l'article 120, alinéa 6, du C.W.A.T.U.P., le représentant de la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne siège au sein de la commission d'avis, il est membre de celle-ci.

Aussi, conformément à l'alinéa 2 du même article, il doit, comme les autres membres de la commission, être nommé par le Gouvernement.

En conséquence, contrairement à ce que prévoit la disposition à l'examen, il ne peut simplement être prévu que la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne procède à sa désignation.

⁽⁵⁾ Voir déjà en ce sens l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État 27.439/4.

Pour que ce membre de la commission d'avis soit bien, comme le requiert l'alinéa 6 de l'article 120 du C.W.A.T.U.P., le "représentant" de la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne, il suffit, à l'instar du système applicable pour la nomination des autres membres de la commission d'avis, de charger la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne d'adresser au Gouvernement une liste de plusieurs personnes en vue d'assurer cette représentation de la commission.

Le texte sera revu en conséquence.

b) Contrairement à ce que prévoit la disposition à l'examen, l'article 120, alinéa 6, du C.W.A.T.U.P. n'envisage pas la présence, au sein de la commission d'avis, d'un représentant de la commission royale de la Communauté germanophone pour la protection des monuments et sites.

En effet, ni l'article 120, alinéa 6, ni l'article 109 du C.W.A.T.U.P. ne trouvent à s'appliquer dans la Région de langue allemande en raison du transfert à la Communauté germanophone de la compétence en matière de monuments, sites et fouilles.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Le texte en projet doit être complété pour déterminer les conditions et la procédure de nomination des membres suppléants de la commission d'avis.

En ce qui concerne les suppléants, il est également renvoyé à l'observation générale n° 1.

Articles 452/4 et 452/5 en projet

1. À l'alinéa 1^{er} de l'article 452/4 en projet, le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quel motif la durée du mandat des membres de la commission d'avis est conçue comme une durée maximale.

.../...

2. Il résulte de l'alinéa 2 de l'article 452/4 en projet que le mandat des membres de la commission d'avis est "révocable", sans autre précision. Par ailleurs, l'article 452/5, alinéa 4, en projet énumère des cas dans lesquels un membre de la commission d'avis peut être révoqué et fixe la procédure à suivre en pareilles hypothèses.

Si, en prévoyant que le mandat des membres de la commission d'avis est révocable, l'alinéa 2 de l'article 452/4 n'a d'autre objet que d'annoncer l'article 452/5, alinéa 4, une telle annonce est inutile et doit être omise.

Si, par contre, l'alinéa 2 de l'article 452/4 est destiné à permettre la révocation des membres de la commission d'avis pour d'autres motifs que ceux prévus à l'article 452/5, alinéa 4, le texte doit être complété pour déterminer ces motifs et pour fixer la procédure à suivre.

Dans tous les cas, le texte doit être complété pour permettre à l'intéressé de faire valoir ses explications avant qu'une décision de révocation ne soit prise à son égard.

Article 452/8 en projet

1. Dans l'alinéa 2, les mots "soit le refus tacite visé à l'article 118, § 2" seront omis, l'hypothèse envisagée étant déjà couverte par les mots "soit la date de l'envoi visé à l'article 119, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o".

2. La disposition en projet doit être complétée pour déterminer quelles pièces ou informations sont à joindre au recours lorsque celui-ci est introduit par le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 108, § 2, du C.W.A.T.U.P.

Article 452/13 en projet

La disposition en projet paraphrase inutilement l'article 120, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P.

.../...

En outre, l'article 120, alinéa 4, précité, n'étant pas en ce sens, il n'y a pas lieu de prévoir que la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine de la Région wallonne est, à proprement parler, "entendue" lors de l'audition.

La disposition sera omise.

Article 452/14 en projet

Il y a lieu d'omettre la dernière phrase de l'alinéa 2 parce qu'elle paraphrase l'article 120, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P., qui est une disposition de nature législative.

Article 2

L'article 1^{er} du projet d'arrêté remplace le chapitre XXI du titre I^{er} du livre IV du C.W.A.T.U.P.

De ce fait, l'abrogation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 1998 relatif à la commission et à l'instruction des recours auprès du Gouvernement, arrêté dont le seul objet était d'insérer le chapitre précité dans le C.W.A.T.U.P., est dépourvue de toute raison d'être.

L'article 2 sera donc omis.

Article 3

Il résulte de la disposition à l'examen que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

En outre, eu égard au fait que l'arrêté en projet modifie assez sensiblement les dispositions régissant la composition de la commission d'avis, la question se pose de savoir ce qu'il en est du mandat, prévu pour quatre ans, des personnes qui forment actuellement celle-ci.

Observation finale

Il y a lieu d'écrire "euro(s)" en toutes lettres et non d'employer le symbole utilisé par l'arrêté à l'examen.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS