

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.711/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, 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 "déterminant la liste des actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis préalable du fonctionnaire délégué, du concours d'un architecte ou qui requièrent une déclaration urbanistique préalable", 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.

Observation préalable

Une disposition du projet, qui est appelée à former l'article 263, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P."), tend à énumérer des actes ou des travaux relatifs aux réseaux de télécommunication qui ne sont pas soumis à permis d'urbanisme, mais requièrent une déclaration urbanistique préalable.

L'article 2 du projet d'arrêté charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de cette disposition.

La note que le ministre a adressée au Gouvernement en vue de l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture explique dans les termes suivants le pouvoir ainsi donné au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de ladite disposition :

"(...) Le Ministre du Développement territorial a réuni la Plate-forme permanente de concertation de la Région wallonne entre le Gouvernement wallon et les opérateurs de télécommunications mobiles, réunion au cours de laquelle il fut convenu de coordonner les déclarations préalables relevant du Code d'une part, du R.G.P.E. de l'autre et ce, dans un souci de simplification administrative.

Dans la perspective d'une procédure décrétable de déclaration unique, il est proposé que le Gouvernement puise fixer distinctement la date d'entrée en vigueur de la disposition relative à la déclaration en matière d'antennes de télécommunications".

Il apparaît ainsi que l'adoption de l'article 263, § 2, en projet est liée à une modification législative encore à intervenir.

On ne peut préjuger de cette modification législative, ni dans son principe, ni dans son contenu.

L'adoption de l'article 263, § 2, en projet est donc prématurée.

Cette disposition sera omise.

Formalités préalables

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 a donné un avis sur le projet le 27 mai 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 ⁽¹⁾.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le Gouvernement est conscient de ce que l'avis du 27 mai 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 27 mai 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 précitée, 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. Plusieurs de 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.

Observations générales

1. Il résulte de l'article 84, § 2, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. que des actes ou des travaux ne peuvent être dispensés du permis d'urbanisme (le cas échéant moyennant soumission au régime de déclaration urbanistique préalable), du concours d'un architecte ou de l'avis préalable du fonctionnaire délégué, qu'en raison de la "minime importance" de ces actes ou travaux.

On peut se demander si cette condition est remplie pour toutes les catégories d'actes ou de travaux qu'envisage le projet d'arrêté.

Ainsi, au titre de simples exemples, outre ce qui sera dit plus loin à propos de l'article 262, 11°, en projet, il est douteux que puissent dans tous les cas être qualifiés d'actes ou de travaux de minime importance les actes ou travaux suivants : "la démolition de constructions autres que celles visées à l'article 263, § 1^{er}, 3° ⁽²⁾", mentionnée à l'article 264, 10°, en projet; "la culture de sapins de Noël", citée à l'article 263, § 1^{er}, 5°, en projet; "le boisement" et "le déboisement", cités à l'article 264, 14°, et à l'article 265, 6°, en projet; "la modification sensible du relief du sol", dont fait état l'article 265, 4°, en projet ⁽³⁾; etc...

Le texte sera revu en conséquence.

2. Sous peine de violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, les distinctions qui résultent de l'arrêté en projet entre, d'une part, les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, du concours d'un architecte ou de l'avis préalable du fonctionnaire délégué et, d'autre part, ceux qui ne bénéficient pas d'une telle dispense, doivent reposer sur des critères justifiés par des motifs pertinents au regard des objectifs qui doivent être poursuivis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

De même en va-t-il des distinctions qui résultent de l'arrêté en projet entre les actes et travaux qui, étant dispensés du permis d'urbanisme, sont ou ne sont pas soumis au régime de déclaration urbanistique préalable.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure de justifier les diverses différences de traitement ainsi opérées.

3. Plusieurs des énumérations que contient l'arrêté en projet présentent un caractère purement exemplatif.

⁽²⁾ Et non pas "263, 3°", comme l'indique erronément le texte en projet.

⁽³⁾ À ce sujet, on peut se demander si, dès lors qu'une modification du relief du sol doit être considérée comme sensible, ceci n'a pas en soi pour effet d'exclure que les actes ou travaux en question puissent être considérés comme étant de minime importance.

Cette manière de s'exprimer ne convient pas dans un texte réglementaire.

Il appartient au Gouvernement de mentionner tous les éléments qu'il souhaite viser dans les énumérations qu'il prévoit.

4. Dans l'énumération qu'elles contiennent des actes et des travaux qui sont dispensés de permis d'urbanisme (le cas échéant moyennant soumission au régime de déclaration urbanistique préalable) ou de l'avis préalable du fonctionnaire délégué, les dispositions appelées à former l'article 262, l'article 263, § 1^{er}, et l'article 264 du C.W.A.T.U.P. précisent que ces dispenses ne s'appliquent que pour autant que les actes ou les travaux en question "n'impliquent aucune dérogation à des dispositions légales, décrétales ou réglementaires ou au rapport urbanistique et environnemental visé à l'article 33".

Dès lors qu'elles envisagent l'hypothèse d'actes ou de travaux impliquant une dérogation au rapport urbanistique et environnemental visé à l'article 33 du C.W.A.T.U.P., le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi les dispositions à l'examen ne font pas mention de l'hypothèse de dérogations à d'autres documents d'orientation urbanistique prévus par le C.W.A.T.U.P., en particulier le schéma de structure communal.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement suggère de viser l'article 4, alinéa 3, de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte.

Cette disposition charge le pouvoir exécutif de déterminer les travaux soumis à permis d'urbanisme pour lesquels le concours d'un architecte n'est pas requis.

.../...

Elle n'est plus applicable en Région wallonne : en effet, dans cette Région, s'y est substituée une disposition spécifique, l'article 84, § 2, alinéa 2, 2°, du C.W.A.T.U.P., qui charge le Gouvernement d'arrêter la liste des actes et travaux qui ne requièrent pas le concours d'un architecte, en précisant que ceux-ci doivent être de minime importance.

L'alinéa 1^{er} sera donc omis.

Dispositif

Article 1^{er}

Article 262 en projet

1. Au 4°, e), de l'accord du délégué du ministre, il convient, pour éviter toute incohérence par rapport à ce que prévoit l'article 263, § 1^{er}, 2°, c), en projet, de préciser que les abris qui sont visés ne sont pas des abris pour animaux.

2. Au 9°, k), les mots "pour autant qu'ils n'impliquent aucune dérogation aux dispositions du règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité visé au chapitre XVIII*quinquies* du présent livre" sont inutiles, dès lors que la phrase introductive de l'article 262 en projet prévoit déjà que celui-ci, dans son ensemble, vise des actes ou des travaux n'impliquant pas de dérogation à quelque règle que ce soit.

Ces mots seront donc omis.

3. Le 11° tend à dispenser de permis d'urbanisme

"(...) la réalisation d'ouvrages défensifs à caractère opérationnel ou relevant du secret stratégique, pour le compte du ministère de la défense nationale et dont la liste est établie conjointement par le ministre de la défense nationale et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions."

.../...

Cette disposition ne peut être admise :

- a) d'une part, les actes et travaux envisagés ne peuvent être qualifiés dans tous les cas d'actes ou de travaux de minime importance au sens de l'article 84, § 2, du C.W.A.T.U.P.;
- b) d'autre part, s'il se conçoit que la Région wallonne et l'autorité fédérale souhaitent préciser de commun accord quels actes ou travaux relevant de la défense nationale sont ou ne sont pas soumis à l'obtention d'un permis d'urbanisme, ceci requiert, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la conclusion d'un accord de coopération sur la base de cette disposition, lequel accord n'aurait d'effet, en vertu du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de ladite disposition, qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur régional et du législateur fédéral.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 263 en projet

1. Au paragraphe 1^{er}, 1°, de l'accord du délégué du ministre, il convient, pour éviter toute incohérence par rapport à ce que prévoit l'article 262, 7°, en projet, de préciser que les ouvertures et modifications de baies qui sont visées sont celles qui présentent des caractéristiques autres que celles dont fait mention cette dernière disposition.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. Le paragraphe 3 appelle les observations suivantes :

- a) Il résulte du texte en projet que la déclaration urbanistique dont il organise le régime doit émaner du propriétaire du bien dont il s'agit ou de la personne qu'il mandate à cet effet.

Ceci ne peut être admis.

.../...

En effet, à défaut d'une disposition de nature législative, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de réserver au propriétaire d'un bien ou à son mandataire la faculté d'introduire auprès de l'administration un dossier d'urbanisme - qu'il s'agisse d'une demande de permis ou d'une déclaration - relatif à l'exécution d'actes ou de travaux envisagés sur ce bien.

Le texte sera revu en conséquence.

b) À lire les alinéas 5 et 7, le collège des bourgmestre et échevins aurait le pouvoir de fixer "les conditions urbanistiques auxquelles il soumet la déclaration", ou encore d'"approuver les actes et travaux projetés".

Ceci ne peut être admis.

En effet, à défaut d'une disposition de nature législative en sens contraire, un régime de simple déclaration ne permet pas à l'autorité qui reçoit celle-ci de prendre une décision impliquant le pouvoir d'approuver les actes ou les travaux qui ont été déclarés ou de les soumettre à des conditions déterminées.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 264 en projet

1. Dans la phrase introductive, étant donné l'objet de l'article 264 en projet, sans doute convient-il de remplacer les mots "soumis au permis d'urbanisme" par les mots "requérant un tel avis".

2. On peut se demander si, eu égard à ce que prévoit l'article 263, § 1^{er}, 2°, d), en projet, le 23° a encore une raison d'être.

Le texte sera réexaminé sur ce point.

.../...

Article 265 en projet

1. Au 5°, il y a lieu de remplacer les mots "alinéa 1^{er}" par les mots "article 264".

2. Au 7°, pour prendre en compte l'hypothèse d'un plan de gestion d'une réserve naturelle agréée, il convient d'insérer les mots "ou de l'article 19" entre les mots "de l'article 14" et "de la loi du 12 juillet 1973".

Article 265/1 en projet

En ce qui concerne le 1°, on peut se demander si les auteurs du texte n'ont pas perdu de vue qu'en vertu de l'article 84, § 2, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P., la liste des actes et travaux qu'établit l'arrêté en projet n'est pas applicable aux actes et travaux qui se rapportent à des biens immobiliers situés, notamment, dans une zone de protection visée par le texte à l'examen, sauf si ces biens immobiliers sont des éléments du petit patrimoine populaire.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

Observation finale

Conformément aux articles 3, § 1^{er}, et 7, § 1^{er}, de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et fixant les unités de mesure légales et les étalons et les mesures nécessaires à la reproduction de ces unités, l'unité légale de longueur est le mètre, unité de base du système international d'unités de mesure, et les unités de mesures légales sont obligatoires dans les actes émanant des pouvoirs publics.

Il y a lieu d'utiliser le symbole officiel de cette unité légale, à savoir «m», sans point, dans l'ensemble du projet d'arrêté.

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