

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.800/4

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 29 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant l'intitulé de la section 2 du chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} et l'article 7 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", a donné le 18 décembre 2006 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. L'avant-projet de décret en projet suggère de modifier le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P.") en vue de donner à la commission consultative communale d'aménagement du territoire la dénomination "commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité".

Il résulte de l'exposé des motifs que diverses raisons tendent à justifier l'ajout de ces trois derniers mots : la circonstance qu'en vertu de l'article 7, § 3, alinéa 5, 2°, du C.W.A.T.U.P., les autorités communales doivent, en choisissant les membres de la commission, assurer la représentation des "intérêts de mobilité"; le fait que le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales attribue diverses compétences à la commission; et la circonstance que plusieurs modifications apportées récemment au C.W.A.T.U.P. "confient davantage de missions à la C.C.A.T. dans des dossiers où la prise en compte des infrastructures et, d'une manière générale, les retombées en termes de mobilité sont prépondérantes".

L'avant-projet se limite à modifier la dénomination de la commission. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, cette modification n'a pas pour effet d'attribuer de nouvelles missions à la commission.

Compte tenu de cette dernière précision, on peut se demander si la modification terminologique envisagée est bien nécessaire, voire même utile. À cet égard, les raisons invoquées dans l'exposé des motifs ne suffisent pas véritablement à justifier ladite modification :

.../...

- a) la circonstance que les autorités communales doivent, en choisissant les membres de la commission, assurer la représentation des "intérêts de mobilité", est uniquement relative à la composition de la commission, et non pas à son objet même; elle n'est, en tout cas, pas plus de nature à justifier une modification de la dénomination de la commission que ne le serait l'obligation, également prévue par l'article 7, § 3, alinéa 5, 2°, du C.W.A.T.U.P., d'assurer la représentation, au sein de la commission, d'autres catégories d'intérêts, tels, par exemple, les "intérêts environnementaux";
- b) ainsi que l'a indiqué la section de législation du Conseil d'État dans son avis 36.142/4, donné le 15 décembre 2003 sur l'avant-projet devenu le décret précité du 1^{er} avril 2004, c'est, pour une large part, la compétence étendue que détient la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire qui justifie que celle-ci prenne des dispositions tendant, comme le fait ce décret, à organiser la mobilité ⁽¹⁾, de sorte que les compétences que donne ledit décret à la commission peuvent être considérées comme relevant de l'aménagement du territoire;
- c) quant aux compétences que des dispositions du C.W.A.T.U.P. attribuent à la commission dans des dossiers où "les retombées en termes de mobilité sont prépondérantes", du fait même qu'elles figurent dans le C.W.A.T.U.P., elles relèvent également sans conteste de l'aménagement du territoire.

En outre, la modification terminologique envisagée est de nature à donner à penser que la commission voit ses attributions étendues à toute question relative à la "mobilité", notion au contenu potentiellement fort large ⁽²⁾. Ceci serait de nature à induire les destinataires de la norme en erreur, puisque, comme indiqué plus haut, tel n'est pas l'objectif poursuivi par les auteurs de l'avant-projet.

En conclusion, mieux vaut renoncer à modifier dans le sens indiqué la dénomination de la commission consultative communale d'aménagement du territoire.

⁽¹⁾ Doc., Parl. wall., 2003-2004, n° 649/1, pp. 23 à 26.

⁽²⁾ Éventuellement même bien au-delà du domaine que le C.W.A.T.U.P. tend à couvrir.

2. À lire l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret tend à rendre obligatoire l'instauration d'une commission dans chaque commune.

Cette intention trouve un reflet dans une disposition, appelée à remplacer l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, première phrase, du C.W.A.T.U.P., rédigée comme suit :

"Dans les six mois de sa propre installation, le conseil communal est tenu d'établir la commission communale."

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, l'obligation ainsi imposée au conseil communal consiste, plus précisément, à décider d'établir la commission, ce qui implique l'obligation d'enclencher la procédure d'appel public aux candidats ⁽³⁾.

Outre le fait que le texte en projet ne rend pas parfaitement compte de l'objet de la décision à prendre par le conseil communal à ce stade de la procédure, plus fondamentalement, la question se pose de savoir ce qu'il advient si le conseil communal s'abstient de décider d'établir la commission, ou encore si, en dépit du fait qu'il a été décidé d'établir la commission, celle-ci n'est, par la suite, pour une raison ou pour une autre, pas effectivement instituée.

À cet égard, force est de constater que l'avant-projet ne contient pas de disposition envisageant et tendant à régler ces situations.

Au contraire, on relève qu'il ne modifie en rien les dispositions existantes qui sont fondées sur le pré-supposé qu'une commune peut ne pas être dotée d'une commission consultative communale d'aménagement du territoire ⁽⁴⁾, ni celle qui, à

⁽³⁾ Voir l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

⁽⁴⁾ Ces dispositions sont nombreuses. Voir, pour ne prendre que deux exemples, l'article 33, § 3, et § 4, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P., et l'article 18, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales. On relève aussi que deux dispositions du projet d'arrêté du Gouvernement wallon "remplaçant le chapitre I^{er} *quinquies* du titre I^{er} du livre IV du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", examiné sous la référence de l'avis 41.801/4 donné ce jour - celles qui, selon ce projet, sont appelées à former l'article 257/1, 2°, et l'article 257/5, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. - sont également fondées sur le pré-supposé qu'une commune peut ne pas être dotée d'une commission consultative communale d'aménagement du territoire.

l'article 7, § 2, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., permet au Gouvernement de rapporter purement et simplement l'arrêté instituant une commission communale.

Dans ces conditions, le moins que l'on puisse dire est que le texte en projet ne rend pas effective la volonté, dont fait état l'exposé des motifs, de rendre obligatoire l'instauration d'une commission dans chaque commune.

Aussi, de deux choses l'une :

- a) Ou bien le législateur entend garantir réellement et concrètement que chaque commune soit dotée d'une commission, et le dispositif doit alors être aménagé en conséquence.
- b) Ou bien le législateur n'entend pas aller dans cette voie. Dans ce cas, d'une part, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité véritable d'une disposition rédigée en ce sens que le conseil communal est tenu de décider d'établir la commission et, d'autre part, l'exposé des motifs doit être revu, de manière à éviter toute ambiguïté sur la portée réelle de l'avant-projet.

Observations particulières

Arrêté de présentation

Les mots "Conseil régional" doivent être remplacés par le mot "Parlement".

Dispositif

1. Le texte en projet suggère de compléter l'article 7, § 2, du C.W.A.T.U.P. par un alinéa 3, rédigé comme suit :

"Le président et tout membre de la commission communale sont tenus à la confidentialité des données personnelles des dossiers dont ils ont connaissance ainsi que des débats et des votes de la commission communale."

.../...

En elle-même, cette disposition n'appelle pas d'observation.

Toutefois, l'exposé des motifs contient des développements pouvant donner à penser que les auteurs du texte entendent, ce faisant, régler la publicité des avis de la commission.

Or, le dispositif en projet est rédigé en des termes qui ne visent pas cette question. Le délégué du ministre a, du reste, confirmé que tel n'était pas son objet.

L'exposé des motifs sera revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point ⁽⁵⁾.

2. En ce qui concerne la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 7, § 2, alinéa 5, du C.W.A.T.U.P., il y a lieu de faire les observations suivantes :

- a) Comme en a convenu le délégué du ministre, mieux vaut remplacer les mots "au devoir" par les mots "à un devoir".
- b) Il y aurait lieu de compléter le texte pour prévoir la durée maximale de la suspension dans le temps et donner au membre de la commission la faculté de faire valoir ses observations sur la mesure envisagée à son égard.

3. Selon la phrase par laquelle il est envisagé de compléter l'article 7, § 3, alinéa 8, du C.W.A.T.U.P., "hormis le président, deux tiers au maximum des membres de la commission communale sont du même sexe".

⁽⁵⁾ Aussi ne sera pas examinée la question de savoir si les considérations qui figurent dans l'exposé des motifs au sujet de la publicité des avis de la commission, sont ou non compatibles, notamment, avec la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, et avec les textes de droit communautaire pris dans la foulée, en particulier la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

Il s'indiquerait de compléter le texte pour envisager l'hypothèse où il s'avérerait impossible de satisfaire à cette condition ⁽⁶⁾. En l'espèce, cette hypothèse peut d'autant moins être exclue qu'il est procédé, en vue du choix des membres de la commission, à un appel public aux candidats, dont les résultats peuvent rendre difficile le respect de la condition envisagée.

4. Les dispositions appelées à former les alinéas 10 et 11 de l'article 7, § 3, du C.W.A.T.U.P. appellent les observations suivantes :

a) Ces dispositions font état du "collège des bourgmestre et échevins".

Or, depuis le 8 octobre 2006, date de l'entrée en vigueur des dispositions par lesquelles le décret du 8 décembre 2005 a modifié sur ce point le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il faut faire mention du "collège communal".

L'avant-projet sera revu en conséquence.

b) L'alinéa 11 en projet prévoit que le conseiller en aménagement du territoire et urbanisme visé à l'article 12, alinéa 1^{er} ⁽⁷⁾, 6°, siège auprès de la commission communale avec voix consultative.

D'après une disposition figurant dans le projet d'arrêté du Gouvernement wallon "remplaçant le chapitre I^{er} *quinquies* du titre I^{er} du livre IV du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", examiné sous la référence de l'avis 41.801/4 donné ce jour, le conseiller est appelé à assurer, non seulement une mission de conseil, mais aussi une mission d'"animation" de la commission ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Comparer, par exemple, avec ce que prévoient l'article L1122-35 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et le décret du 15 mai 2003 promouvant la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs.

⁽⁷⁾ Et non pas "paragraphe I^{er}", comme l'indique erronément le texte à l'examen.

⁽⁸⁾ Voir la disposition qui, selon ce projet, est appelée à former l'article 257/1, 2°, du C.W.A.T.U.P.

Comme indiqué dans le rapport sur ce projet d'arrêté, une telle disposition touche au fonctionnement des commissions consultatives communales d'aménagement du territoire, matière qui, en l'état des textes en vigueur, est, pour l'essentiel, réglée par le législateur, en l'occurrence à l'article 7 du C.W.A.T.U.P., et elle trouve donc sa place, non pas dans l'arrêté en question, mais dans ce dernier article. Il conviendrait donc que l'avant-projet soit complété sur ce point, en précisant ce que recouvre exactement la mission d'"animation" de la commission, notamment pour éviter toute confusion entre les missions respectives du conseiller et du président de la commission.

5. En ce qui concerne la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 7, § 4, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., de l'accord du délégué du ministre, les mots "lorsque l'avis de la commission communale est requis en exécution du présent code" doivent être remplacés par les mots "lorsque l'avis de la commission communale est requis en vertu d'une disposition législative ou réglementaire ou".

6. Au sujet de la disposition appelée à former l'article 7, § 8, du C.W.A.T.U.P., il a été confirmé par le délégué du ministre, que l'intention est de mettre à charge de la commune le jeton de présence du président et des membres de la commission.

Le texte doit l'indiquer expressément.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN