

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.042/4
DU 22 JANVIER 2007

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 28 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant les articles 25, 33, 34, 46, 49, 58, 64, 65, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant un article 174*bis*", a donné 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.

Quant aux formalités préalables

Plusieurs dispositions en projet - en particulier celles qui tendent à modifier les articles 64 et 65 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P.") - sont susceptibles d'avoir des incidences budgétaires pour la Région wallonne, ainsi que d'influencer les finances des villes, communes et provinces.

Aussi requièrent-elles, d'une part, l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget ⁽¹⁾ et, d'autre part, l'avis du conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne ⁽²⁾.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

⁽¹⁾ Ceci en vertu des 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.

⁽²⁾ Ceci en vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne.

Examen de l'avant-projet

Observations générales

1. Parmi les obligations que doit respecter la Région wallonne à l'occasion de l'adoption des dispositions à l'examen, figure l'obligation de standstill qu'implique l'article 23 de la Constitution. Cette obligation s'oppose à l'adoption de mesures tendant à réduire sensiblement le niveau de protection des droits que reconnaît la disposition constitutionnelle précitée - ici le droit à la protection d'un environnement sain - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, sauf si une telle diminution du niveau de protection existant est concrètement et raisonnablement justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ⁽³⁾.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) La disposition par laquelle il est envisagé de remplacer l'article 34 du C.W.A.T.U.P. fait suite à l'arrêt par lequel la Cour d'arbitrage a annulé cet article en sa version résultant de l'article 55 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, annulation motivée par la violation de l'obligation de standstill qu'implique l'article 23 de la Constitution ⁽⁴⁾.

Dans cet arrêt, la Cour a tout particulièrement critiqué le fait que la disposition litigieuse ne soumettait pas la mise en oeuvre des zones d'aménagement différé à caractère industriel à une décision donnant lieu, d'une part, à une procédure d'évaluation environnementale correspondant aux exigences de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et, d'autre part, à une procédure de participation du public conforme à ce que requiert l'article 7 de 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.

⁽³⁾ Voir à ce sujet les arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 135/2006 et 137/2006 du 14 septembre 2006, et n^o 145/2006 du 28 septembre 2006.

⁽⁴⁾ Arrêt n^o 137/2006 du 14 septembre 2006.

En vue de répondre à cette critique, la disposition par laquelle il est envisagé de remplacer l'article 34 du C.W.A.T.U.P. prévoit que la mise en oeuvre des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel - nouvelle dénomination suggérée pour les zones d'aménagement différé à caractère industriel - est subordonnée à l'adoption d'un rapport urbanistique et environnemental élaboré conformément aux procédures auxquelles l'article 33 du C.W.A.T.U.P. soumet l'élaboration d'un tel rapport pour la mise en oeuvre des zones d'aménagement communal concerté destinées à être urbanisées. Il résulte de l'exposé des motifs que, selon le Gouvernement, ces procédures satisfont aux exigences précitées de la directive 2001/42/CE et de la convention d'Aarhus.

En outre, l'exposé des motifs comprend un ensemble d'explications précises et circonstanciées tendant à établir que les divers éléments du régime mis en place par le nouvel article 34 en projet respectent l'obligation de standstill.

Sous réserve du fait que la section de législation du Conseil d'État n'a pas la possibilité d'organiser un débat contradictoire, il peut être donné acte à la Région wallonne de ces dernières explications.

Toutefois, comme indiqué dans l'observation générale n° 2 ci-après, les procédures prévues par l'article 33 du C.W.A.T.U.P., auxquelles renvoie l'article 34 en projet, sont loin de satisfaire pleinement aux exigences précitées de la directive 2001/42/CE et de la convention d'Aarhus. Partant, la disposition en projet ne permettra de donner suite aux objections de la Cour d'arbitrage que s'il est tenu compte de ce qui est dit dans l'observation générale n° 2 sur les exigences requises pour satisfaire à la directive 2001/42/CE et à la convention d'Aarhus.

b) L'exposé des motifs contient diverses considérations tendant à justifier, au regard de l'obligation de standstill qu'implique l'article 23 de la Constitution, les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former les paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 127 du C.W.A.T.U.P.

Or, l'avant-projet ne modifie guère, quant au fond, l'ordonnancement juridique en la matière et, en tout cas, n'emporte aucune réduction du niveau de protection atteint par les règles figurant actuellement aux paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 127 du C.W.A.T.U.P. :

.../...

- si l'article 127, § 1^{er}, en projet ne reprend plus le texte formant actuellement son alinéa 1^{er}, 8°, sa substance en est toutefois reproduite dans la combinaison des dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, et l'article 174*bis* du C.W.A.T.U.P.;
- par rapport au texte actuel, l'article 127, § 3, en projet ne réduit pas le niveau de protection existant, puisqu'au contraire il ajoute expressément que les dérogations qu'il prévoit ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel.

Par ailleurs, comme le souligne l'exposé des motifs, la Cour d'arbitrage a estimé que l'article 127, §§ 1^{er} et 3, du C.W.A.T.U.P., tel qu'il a été modifié par le décret-programme du 3 février 2005, ne méconnaissait ni les principes d'égalité et de non-discrimination, ni l'article 23 de la Constitution ⁽⁵⁾.

Dans ces conditions, en l'état, la justification des paragraphes 1^{er} et 3 en projet de l'article 127 du C.W.A.T.U.P. au regard de l'obligation de standstill, est dépourvue de raison d'être.

Sans doute, comme le relève l'exposé des motifs, la Cour d'arbitrage est-elle actuellement saisie d'un recours en annulation, notamment pour violation de l'obligation de standstill, d'une disposition législative modifiant partiellement l'article 127 du C.W.A.T.U.P. ⁽⁶⁾, disposition dont l'avant-projet reprend la teneur. Sans doute aussi, comme l'indique également l'exposé des motifs, n'est-il pas exclu que la Cour d'arbitrage ait, dans le cadre d'autres litiges éventuels, à se prononcer sur la constitutionnalité d'autres dispositions figurant à l'article 127 du C.W.A.T.U.P. et dont l'avant-projet reprend de même la teneur. Mais on ne peut, pour l'heure, préjuger de l'issue de la procédure actuellement en cours devant la Cour d'arbitrage et d'éventuels autres litiges dont celle-ci serait saisie.

Ceci étant, le cas échéant, il appartiendra bien entendu au législateur de réexaminer la question pour tenir compte de l'issue de la procédure actuellement en cours devant la Cour d'arbitrage et d'éventuels autres litiges dont celle-ci serait saisie.

⁽⁵⁾ Arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006.

⁽⁶⁾ En l'occurrence l'article 5 du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

En outre, la question se présenterait peut-être aussi sous un jour nouveau si les dispositions de l'avant-projet dont il est fait état ici subissaient des modifications - comme y invitent, d'ailleurs, plusieurs observations faites dans le présent avis, en particulier l'observation générale n° 3, relative aux périmètres de remembrement urbain réglés par l'article 174*bis* en projet.

2. Les dispositions de l'avant-projet relatives aux zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel appellent les observations générales suivantes :

a) La section de législation n'aperçoit pas en quoi l'aménagement de ces zones est ou serait "concerté".

Mieux vaut donc omettre ce mot.

b) L'article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, en projet énumère les types d'activités que peut recevoir une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel.

Cette disposition comporte des ambiguïtés :

- ainsi, le texte fait état, à la fois, des "activités de petite industrie" et des "activités à caractère industriel". Selon le délégué du ministre, l'intention des auteurs du texte est de viser tous types d'activités à caractère industriel, quelle qu'en soit l'importance. Il convient donc d'omettre de l'énumération les activités de petite industrie;
- ou encore, on s'interroge sur la portée et l'utilité du membre de phrase qui exclut de manière expresse certains types d'activités de la zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel. En effet, dans un grand nombre d'hypothèses, compte tenu de leur objet, ces activités ne sont de toute façon pas incluses dans l'énumération de celles auxquelles le texte destine la zone en question. Le texte sera revu sur ce point.

Enfin, par comparaison avec ce que prévoient l'article 30, alinéa 2, et l'article 31, § 1^{er}, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P., il est permis de se demander si les auteurs du texte entendent admettre que les zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel accueillent les entreprises de services qui sont auxiliaires des activités

.../...

auxquelles ces zones sont destinées. Si telle est leur intention, le texte doit être complété en conséquence.

c) L'article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, en projet énumère les critères à prendre en considération pour déterminer l'affectation des zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel.

La question se pose de savoir dans quel instrument exact cette affectation doit être déterminée.

Selon le délégué du ministre, il s'agit du rapport urbanistique et environnemental requis pour la mise en oeuvre de la zone.

Le texte doit le préciser : en effet, ceci ne ressort pas - ou, en tout cas, pas à suffisance - du contenu du rapport urbanistique et environnemental, tel que le fixe l'article 33, § 2, du C.W.A.T.U.P., auquel renvoie l'article 34, § 1^{er}, alinéa 4, en projet.

d) En ce qui concerne le contenu et la procédure d'adoption du rapport urbanistique et environnemental requis pour la mise en oeuvre de la zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel, le texte en projet renvoie aux dispositions régissant le contenu et la procédure d'adoption du rapport urbanistique et environnemental prévu pour les zones d'aménagement communal concerté. Ces dispositions figurent à l'article 33 du C.W.A.T.U.P., lequel renvoie lui-même, en ce qui concerne l'enquête publique, à l'article 4 du C.W.A.T.U.P.

Dès lors qu'il contribue à définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre de projets - c'est-à-dire d'actes ou de travaux - à un endroit déterminé, ce document constitue un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi que de l'article 7 de 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 ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Voir, sur cette question, divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 39.442/2/4, donné le 19 décembre 2005 sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (Doc., Parl. wall., 2005-2006, n° 296/1, pp. 56 et s.).

Il ne peut, du reste, en être autrement, compte tenu de l'arrêt par lequel la Cour d'arbitrage a annulé l'article 34 du C.W.A.T.U.P. en sa version résultant de l'article 55 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative ⁽⁸⁾. Il importe donc que les dispositions régissant l'adoption du rapport urbanistique et environnemental soient conformes à ce qu'exigent la directive 2001/42/CE et l'article 7 de la convention d'Aarhus.

À cet égard, les dispositions des articles 4 et 33 du C.W.A.T.U.P., auxquelles renvoie l'article 34 en projet, satisfont en partie aux exigences requises par la directive 2001/42/CE et par l'article 7 de la convention d'Aarhus.

Mais elles sont loin d'y satisfaire totalement.

L'attention est, à cet égard, spécialement attirée sur les points suivants :

- En ce qui concerne les exigences requises par la directive 2001/42/CE, l'article 33, § 2, du C.W.A.T.U.P., auquel renvoie l'article 34 en projet, est en défaut d'énumérer toutes les données qui, selon l'article 5, § 1^{er}, et l'annexe I de la directive, doivent figurer dans l'évaluation environnementale que prévoit celle-ci.

Les dispositions auxquelles renvoie l'article 34 en projet sont aussi en défaut de satisfaire à l'article 5, § 4, de la directive, dont il résulte que les États membres sont tenus, d'une part, d'organiser un régime de décision en vue de déterminer, avant l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport doit contenir et, d'autre part, de prévoir que les autorités visées à l'article 6, § 3, de la directive sont consultées avant qu'une telle décision ne soit prise ⁽⁹⁾.

L'article 7 de la directive, relatif aux "consultations transfrontières", ne trouve pas davantage d'écho dans les dispositions à l'examen.

⁽⁸⁾ À savoir l'arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006 (voir ci-dessus l'observation générale n° 1, a).

⁽⁹⁾ Lire à ce sujet l'avis 31.683/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 3 décembre 2001 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc., Parl. wall., 2001-2002, n° 309/1, pp. 91 et 92).

Enfin, l'article 33, § 4, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., auquel renvoie l'article 34 en projet, n'énumère pas tous les éléments qui doivent figurer dans la déclaration environnementale prescrite par l'article 9, § 1^{er}, b), de la directive.

- En ce qui concerne l'article 7 de la convention d'Aarhus, il importe de relever que cette disposition rend applicable, notamment, l'article 6, § 3, de la convention, lequel prévoit que, "pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement".

À cet égard, l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, du C.W.A.T.U.P. - auquel renvoie l'article 33, § 3, que rend applicable l'article 34 en projet -, prévoit que, sauf disposition contraire, la durée de l'enquête publique est de quinze jours lorsqu'elle porte sur un rapport urbanistique et environnemental.

Il est permis de douter qu'un tel délai puisse être considéré comme laissant raisonnablement assez de temps pour que le public puisse tout à la fois, comme le requiert l'article 6, § 3, de la convention, être suffisamment et adéquatement informé de l'objet de la procédure à laquelle il est invité à prendre part, se préparer à participer en connaissance de cause au processus de décision, et enfin formuler ses observations.

3. L'avant-projet contient plusieurs dispositions relatives aux périmètres de remembrement urbain.

Il est tout particulièrement envisagé d'insérer dans le livre II, titre I^{er}, du C.W.A.T.U.P., un chapitre V, intitulé "Du remembrement urbain", comprenant un article 174*bis*, qui définirait l'objet et la procédure d'adoption de ces périmètres.

L'avant-projet appelle, sur ce point, les observations générales suivantes :

a) Le recours à la notion de "remembrement urbain" pourrait être de nature à introduire une certaine confusion, d'autres dispositions du C.W.A.T.U.P. prévoyant déjà

.../...

un régime particulier, distinct de celui qu'envisage l'avant-projet, en cas de "remembrement" ⁽¹⁰⁾.

Mieux vaut donc faire usage d'une autre terminologie.

b) Le livre II du C.W.A.T.U.P., dans lequel serait inséré un chapitre V nouveau, a pour vocation de comprendre, selon les termes de son intitulé, des "dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme opérationnels".

Sont visées par là des dispositions qui, comparées aux règles traditionnelles de la police administrative de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, établissent un cadre "permettant aux pouvoirs publics d'assumer un rôle plus direct et dynamique en prenant en charge la direction d'opérations d'aménagement du territoire ou en forçant l'évolution d'une situation donnée" ⁽¹¹⁾.

Il est permis de se demander si les opérations de remembrement urbain qu'envisage l'avant-projet présentent assez de caractéristiques permettant de les rattacher à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ainsi conçus. À cet égard, il y a lieu de relever qu'à la différence des autres dispositions prévues par le livre II, titre I^{er}, du C.W.A.T.U.P., dans lequel serait inséré le chapitre V en projet, celui-ci ne contient pas de règle permettant aux autorités publiques d'imposer l'exécution d'actes ou de travaux ou établissant un régime particulier d'octroi de subventions pour des actes ou des travaux.

En tout cas, ni le dispositif, ni l'exposé des motifs, ne fournissent suffisamment d'éléments de nature à justifier le rattachement envisagé au livre II du C.W.A.T.U.P.

L'avant-projet sera revu sur ce point.

c) C'est en des termes qui manquent singulièrement de précision que l'article 174bis, § 1^{er}, en projet détermine l'objet des opérations de remembrement urbain.

⁽¹⁰⁾ Voir le livre I^{er}, titre II, chapitre V, du C.W.A.T.U.P.

⁽¹¹⁾ F. HAUMONT et B. PAQUES, "L'urbanisme opérationnel", Droit communal, 2000/1, pp. 151 et s.

Ainsi notamment, on se demande si le texte entend viser tout projet d'urbanisme impliquant la création, la modification, l'élargissement, la suppression ou le surplomb de la voirie par terre et d'espaces publics, ou s'il faut en outre que ce projet tende à assurer la requalification ou le développement de fonctions urbaines.

La question se pose aussi de savoir ce qu'est exactement "la requalification" ou "le développement de fonctions urbaines".

Par ailleurs, il résulte des explications du délégué du ministre que l'intention est de viser essentiellement, voire exclusivement, des projets de grande envergure. Le texte est en défaut de refléter cette idée en quoi que ce soit.

Ou encore, compte tenu des ressemblances entre certains éléments de la définition en projet et de celle que l'article 172, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. donne des opérations de revitalisation urbaine ⁽¹²⁾, la Région wallonne entend-elle établir des liens entre celles-ci et les opérations de remembrement urbain envisagées, et, si oui, lesquels ?

Il conviendra d'apporter dans le projet les précisions nécessaires à tout le moins les éléments essentiels qui permettent de qualifier une opération comme étant une opération de remembrement urbain.

d) La portée exacte de la décision par laquelle le Gouvernement arrête un périmètre de remembrement urbain n'apparaît pas clairement.

À lire l'exposé des motifs, il semble que cette décision est appelée à traduire "l'acceptation du principe" du projet auquel se rapporte le périmètre.

On peut se demander si telle est bien l'intention des auteurs du texte.

⁽¹²⁾ S'il y a des ressemblances, il y a aussi des différences entre l'article 172 et l'article 174*bis* en projet, notamment le fait que l'article 172 établit le cadre de l'octroi de subventions pour la mise en oeuvre des opérations qu'il vise - ce qui rattache sans conteste celles-ci à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme opérationnels -, ce qui n'est pas le cas de l'article 174*bis* en projet (voir sur ce point le *littera b*) ci-dessus).

Si c'était le cas, la question se poserait alors de savoir si la décision en question est ou non appelée à avoir force obligatoire.

Il conviendra, ici aussi, d'apporter les précisions nécessaires.

e) Suivant l'exposé des motifs, la décision par laquelle le Gouvernement arrête un périmètre de remembrement urbain n'est pas un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et n'est donc pas soumise aux procédures prescrites par cette directive.

Toujours d'après l'exposé des motifs, "en réalité, ce qui requiert une évaluation des incidences sur l'environnement, c'est le projet d'urbanisme lui-même, et non pas le périmètre de remembrement urbain". L'article 174*bis*, § 3, en projet prévoit à cette fin que "le projet de périmètre comporte une description du projet d'urbanisme et l'évaluation des incidences prévue par la législation organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne", ceci visant, comme l'a confirmé le délégué du ministre, les règles relatives à l'évaluation des incidences des projets - et non pas des plans et programmes - sur l'environnement, que comporte la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les observations suivantes :

- Comme déjà indiqué ⁽¹³⁾, un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE est un acte qui contribue à définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre de projets - c'est-à-dire d'actes ou de travaux - à un endroit déterminé.

L'exposé des motifs soutient que tel n'est pas le cas de la décision par laquelle le Gouvernement arrête un périmètre de remembrement urbain, en raison du fait que "ce périmètre délimite l'aire géographique d'un projet d'urbanisme visant le remembrement urbain, mais n'en conditionne pas en tant que tel le devenir". L'exposé des motifs souligne, à cet égard, que "l'objet de ce périmètre est de confier la compétence

⁽¹³⁾ Voir l'observation générale n° 2, d).

d'instruction des demandes de permis et de prise de décision sur lesdites demandes, au Gouvernement ou au fonctionnaire délégué". Effectivement, la seule circonstance qu'à la suite de la décision par laquelle le Gouvernement arrête un périmètre de remembrement urbain, les demandes de permis pour des actes ou des travaux situés dans ce périmètre sont de la compétence du Gouvernement ou du fonctionnaire délégué, et non pas du collège communal, ne suffit pas à considérer que ladite décision contribuerait à fixer le "cadre", c'est-à-dire les conditions de fond, dans lesquelles l'exécution des actes ou des travaux peut être autorisée.

Mais la décision par laquelle le Gouvernement arrête un périmètre de remembrement urbain a aussi vocation à contribuer à déterminer les conditions d'admissibilité quant au fond des actes ou des travaux en vue desquels elle est prise. Ainsi tout particulièrement, outre le fait qu'à lire l'exposé des motifs, il semble que cette décision emporte "l'acceptation du principe" du projet auquel se rapporte le périmètre ⁽¹⁴⁾, il importe de relever que l'un des effets d'une telle décision est de permettre aux actes et aux travaux situés dans les périmètres de remembrement urbain de bénéficier du régime de dérogation aux prescriptions urbanistiques que prévoit l'article 127, § 3, en projet, en manière telle que le régime mis en place ne peut être tenu pour neutre quant aux conditions de fond dans lesquelles l'exécution de ces actes ou de ces travaux peut être autorisée ⁽¹⁵⁾.

En conséquence, la décision par laquelle le Gouvernement arrête un périmètre de remembrement urbain est un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE.

Pour autant que, conformément à ce que prévoit sur ce point l'article 3 de la directive, elle soit susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, elle doit donc faire l'objet des procédures qu'organise la directive.

⁽¹⁴⁾ Mais il n'est pas sûr que telle soit vraiment l'intention des auteurs du texte (voir ci-dessus ce qui a été dit au littra d).

⁽¹⁵⁾ Pour une hypothèse comparable, voir l'avis 39.442/2/4 précité de la section de législation du Conseil d'État (Doc., Parl. wall., 2005-2006, n° 296/1, p. 57). Au sujet de l'application, en la matière, du régime de dérogation prévu par l'article 127, § 3, en projet, l'exposé des motifs relève que "les hypothèses de dérogation seront dans la pratique limitées". À supposer que ce soit le cas, il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas exclu que des dérogations soient octroyées.

- Il ne peut être admis que soit mis en place un système en vertu duquel, selon les termes de l'article 174*bis*, § 3, en projet, "le projet de périmètre comporte [...] l'évaluation des incidences prévue par la législation organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne", ceci visant les règles relatives à l'évaluation des incidences des projets - et non pas des plans et programmes - sur l'environnement.

D'une part, la section de législation n'aperçoit pas comment les dispositions par lesquelles la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement règle l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, qui ont été conçues pour s'appliquer dans les cas où est introduite une demande de permis, pourraient s'appliquer dans l'hypothèse de l'élaboration de la décision par laquelle le Gouvernement arrête un périmètre de remembrement urbain.

D'autre part, en tout état de cause, le système envisagé conduirait à méconnaître la spécificité de l'évaluation environnementale prévue par la directive 2001/42/CE pour les plans et les programmes, et la distinction à opérer, comme le fait apparaître l'article 11, § 1^{er}, de cette directive, entre ladite évaluation environnementale et l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets, régie par la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

L'avant-projet doit donc être revu pour assurer, en ce qui concerne le régime de décision à l'examen, la transposition de la directive 2001/42/CE.

f) Il résulte des explications du délégué du ministre que la procédure qu'organise le paragraphe 2 de l'article 174*bis* en projet se rapporte à une phase d'adoption provisoire d'un projet de périmètre de remembrement urbain, tandis que le paragraphe 3 du même article concerne une phase ultérieure de la procédure, destinée à préparer la décision arrêtant définitivement le périmètre.

Le texte en projet est rédigé en des termes qui ne font pas apparaître cette idée.

Il sera revu en conséquence.

.../...

En outre, en ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 2, n'y a-t-il pas lieu de compléter le texte pour envisager l'hypothèse où une commune n'est pas dotée d'une commission consultative communale d'aménagement du territoire ?

g) Selon l'article 174bis, § 4, en projet, "soit au terme de la réalisation du projet, soit sur la proposition du conseil communal ou du fonctionnaire délégué, le Gouvernement abroge ou modifie le périmètre".

Il conviendrait de mieux distinguer les hypothèses selon qu'il s'agit d'abroger ou de modifier "le périmètre" ou, plus exactement, la décision arrêtant celui-ci. À cet égard, il serait dans la logique du système mis en place que le Gouvernement soit tenu d'abroger la décision arrêtant le périmètre, lorsqu'il est constaté que le projet en vue duquel elle a été prise a été réalisé.

Par ailleurs, le texte doit être complété pour régler la procédure d'abrogation et de modification.

4. Plusieurs dispositions de l'avant-projet 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.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

La modification qui est apportée à l'article 25 du C.W.A.T.U.P. porte sur son alinéa 2, et non pas sur son alinéa 1^{er}.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

Article 2

1. Pour éviter toute ambiguïté, l'article 33, § 2, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. gagnerait à être revu afin de tenir compte de ce que, désormais, le rapport urbanistique et environnemental adopté par le conseil communal est soumis à l'approbation du Gouvernement.

2. La disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 33, § 4, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P., appelle les observations suivantes :

a) Il n'y a pas lieu de prévoir que la décision du Gouvernement doit être motivée, cette obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les mots "Par arrêté motivé," seront donc omis.

b) La règle selon laquelle le délai de trente jours qui est prévu court à dater de la réception du dossier "complet" transmis par le fonctionnaire délégué, suppose que l'avant-projet organise une procédure permettant de vérifier le caractère complet du dossier.

Le texte sera revu en conséquence.

3. En ce qui concerne la modification apportée au paragraphe 5, devenant le paragraphe 7, de l'article 33 du C.W.A.T.U.P., comme en a convenu le délégué du ministre, d'une part, il ne se justifie pas de ne pas rendre applicable l'article 110 et, d'autre part, s'agissant de l'article 127, il y a uniquement lieu de rendre applicable son paragraphe 3, en tant qu'il permet l'octroi de dérogations au plan de secteur.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

4. Le paragraphe par lequel l'avant-projet suggère de compléter l'article 33 du C.W.A.T.U.P. sera le paragraphe 8, et non pas le paragraphe 7. Le texte sera corrigé sur ce point.

En outre, dans cette disposition, mieux vaut remplacer les mots "au conseil communal" par les mots "aux autorités communales" : en effet, l'article 33 du C.W.A.T.U.P. confère des attributions, non seulement au conseil communal, mais aussi au collège communal.

Article 3

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 2, la disposition à l'examen appelle, mutatis mutandis, des observations analogues aux observations n°s 1, 3 et 4 faites au sujet de l'article 2.

Articles 7 et 8

Les dispositions à l'examen doivent être fondamentalement revues pour tenir compte de ce qui suit :

1. Le commentaire que l'exposé des motifs donne de ces articles contient le passage suivant :

"L'objectif de ces deux dispositions est d'éviter de payer, par le biais de l'indemnité d'expropriation, les plus-values qui seraient engendrées par le projet qui fonde précisément l'expropriation. Inversement, ces articles protègent l'exproprié, conformément à l'article 16 de la Constitution, en ne lui faisant pas subir l'effet de la moins-value dont serait frappé le bien exproprié suite au projet qui sous-tend l'expropriation."

En faisant état de manière indifférenciée, et en utilisant le pluriel, "des plans et zones visés à l'article 58, alinéa 1^{er}" et "des périmètres et zone visés à l'article 181, alinéa 1^{er}", sans faire expressément apparaître que les règles fixées concernent uniquement l'influence sur la valeur du bien exproprié de la décision dont l'expropriation ou les expropriations successives sont le prolongement, le texte en projet ne reflète pas tout à fait fidèlement l'intention exprimée dans l'exposé des motifs, et pourrait aussi, au demeurant,

.../...

s'exposer à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant de la loi ainsi que du principe de la juste indemnité, applicable en matière d'expropriation en vertu de l'article 16 de la Constitution et de l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁶⁾.

2. Les articles 64 et 65 du C.W.A.T.U.P., que tendent à modifier les dispositions à l'examen, figurent dans une division du C.W.A.T.U.P. - en l'occurrence, le livre I^{er}, titre III, chapitre IV - qui a vocation à régler les expropriations décrétées en vue de la réalisation des plans d'aménagement.

Si, en soi, rien ne s'oppose à ce que les règles que contiennent les articles 64 et 65 soient rendues applicables aux expropriations décrétées sur la base de l'article 181 du C.W.A.T.U.P., mieux vaudrait cependant à cette fin, pour éviter toute confusion, procéder par la voie d'une modification de la division du C.W.A.T.U.P. dans laquelle figure cette dernière disposition.

3. Des modifications qu'il est envisagé d'apporter à l'article 64 du C.W.A.T.U.P., il résulte que s'appliquerait une règle rédigée comme suit :

"Pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, il n'est pas tenu compte [...] de l'augmentation de valeur acquise par ce bien à la suite de travaux ou modifications effectués en contravention avec les dispositions du présent livre, si ces travaux ont été exécutés après la clôture de l'enquête publique relative à la réalisation ou à la mise en oeuvre des plans et zones visés à l'article 58, alinéa 1^{er}, ou des périmètres et zone visés à l'article 181, alinéa 1^{er}."

On peut se demander s'il n'a pas été perdu de vue qu'il est de principe qu'aucune indemnité d'expropriation ne peut être allouée pour un avantage illégal acquis ensuite de travaux exécutés sans le permis requis ⁽¹⁷⁾, c'est-à-dire dans l'une des hypothèses d'infraction au livre I^{er} du C.W.A.T.U.P., que vise le texte en projet.

⁽¹⁶⁾ Voir sur ce point les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 16/97 du 25 mars 1997, et n° 65/2001 du 17 mai 2001.

⁽¹⁷⁾ Cass., 18 juin 1998, Pas., 1998, p. 762.

En outre, en tout état de cause, dès lors qu'il est érigé en règle qu'il n'est pas tenu compte, pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, de l'augmentation de valeur acquise par ce bien à la suite de travaux effectués en infraction au livre I^{er} du C.W.A.T.U.P., la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi le texte précise que cette règle s'applique "après la clôture de l'enquête publique relative à la réalisation ou à la mise en oeuvre des plans et zones visés à l'article 58, alinéa 1^{er}, ou des périmètres et zone visés à l'article 181, alinéa 1^{er}".

Peut-être, en réalité, les auteurs du texte entendent-ils prévoir une disposition tendant à éviter qu'il ne soit tenu compte, pour le calcul de la valeur de l'immeuble exproprié, de l'augmentation de valeur acquise par ce bien à la suite de travaux effectués en connaissance de l'imminence de l'expropriation en cause. Mais, en ce cas, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence de la condition du caractère délictueux des travaux. En outre, en ce qui concerne la condition selon laquelle les travaux "ont été exécutés après la clôture de l'enquête publique", n'a-t-il pas été perdu de vue que certaines des décisions visées, dont l'expropriation est le prolongement, ne sont, en l'état, pas soumises à enquête publique ⁽¹⁸⁾ ?

Article 10

1. Étant donné que le texte à l'examen ne reprend plus, en tant que tel, l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, du C.W.A.T.U.P., et que la teneur de cette dernière disposition est désormais appelée à figurer à l'article 174*bis* du C.W.A.T.U.P., il conviendrait, à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, du C.W.A.T.U.P., de remplacer les mots "127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°" par les mots "174*bis*".

2. Dans la disposition appelée à former le 6° de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., il y a lieu de préciser que le décret dont il est fait mention porte la date du 11 mars 2004.

⁽¹⁸⁾ Ainsi par exemple en va-t-il des décisions par lesquelles le Gouvernement délimite une zone d'initiatives privilégiées.

3. L'article 127, § 3, en projet fait état de "la consultation visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 3[°]".

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, est ainsi visée la consultation d'un service ou d'une commission, rendue obligatoire par le Gouvernement sur la base de l'habilitation que lui donne le second membre de phrase de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3[°], du C.W.A.T.U.P.

Le texte gagnerait à exprimer plus précisément cette intention.

En outre, il importe d'observer que la disposition à l'examen ne peut avoir de sens, sur ce point, que si le Gouvernement met effectivement en oeuvre l'habilitation que lui confère le second membre de phrase de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3[°], du C.W.A.T.U.P.

4. La section de législation n'aperçoit pas comment concilier, d'une part, la disposition appelée à former le dernier alinéa de l'article 127, § 6, du C.W.A.T.U.P. et, d'autre part, le paragraphe 7 du même article.

Sous cette réserve, compte tenu de ce que prévoit le paragraphe 3 de l'article 127, n'y a-t-il pas lieu de faire aussi état de l'avis du service ou de la commission qui est requis en vertu du second membre de phrase de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3[°], du C.W.A.T.U.P. ?

Article 16

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 56 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.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	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 PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE