

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 48.774/4  
DU 27 OCTOBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 30 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution des articles 14, § 1<sup>er</sup>, 2/ et 16 du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

### Observations particulières

#### Préambule

L'alinéa 4 sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis 48.774/4 du Conseil d'État, donné le 27 octobre 2010, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" <sup>(1)</sup>.

Pour le surplus, on renvoie à l'observation finale.

#### Dispositif

#### Article 1<sup>er</sup>

1. Selon la note au Gouvernement wallon, "la liste reprise à l'article 1<sup>er</sup> du projet d'arrêté vise spécialement les projets susceptibles d'avoir un impact significatif sur le paysage et sur l'environnement".

---

<sup>(1)</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet "Technique législative", recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2.

Afin d'éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et au droit à la protection d'un environnement sain consacré par l'article 23 de la Constitution, il convient de s'assurer que la liste en projet vise bien, parmi les actes et les travaux soumis à permis en vertu du CWATUPE, tous ceux d'entre eux qui, eu égard aux impératifs particuliers de protection du milieu dans les parcs naturels, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le paysage et sur l'environnement.

À cet égard, sans prétendre ici à l'exhaustivité, il est permis de se demander si, outre les actes et travaux que cite la disposition à l'examen, il n'y aurait pas également lieu de viser dans cette liste les cas, ou certains des cas, dans lesquels un permis d'urbanisme est requis du fait d'une modification sensible du relief du sol <sup>(2)</sup>, pour la culture de sapins de Noël <sup>(3)</sup> ou encore pour l'abattage ou la modification de l'aspect d'arbres ou de haies considérés comme remarquables par le Gouvernement <sup>(4)</sup>.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

## 2. Le 2/ appelle les observations suivantes :

- a) Il convient de remplacer les mots "d'un camping touristique au sens de l'article 2, 14/, du décret du 18 décembre 2003" par les mots "d'un terrain de camping touristique au sens de l'article 2, 18/, du décret du 18 décembre 2003".
- b) Les mots "au sens de l'article 1er du décret du Conseil de la communauté germanophone du 9 mai 1994" doivent être précédés des mots "d'un terrain de camping".

---

<sup>(2)</sup> Article 84, § 1<sup>er</sup>, 8/, du CWATUPE.

<sup>(3)</sup> Article 84, § 1<sup>er</sup>, 9/, b), du CWATUPE.

<sup>(4)</sup> Article 84, § 1<sup>er</sup>, 11/, du CWATUPE.

3. Le 4/, le 5/ et le 6/ visent des actes ou des travaux pour lesquels des dispositions déterminées du CWATUPE - en l'occurrence, respectivement, l'article 271, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième et troisième tirets <sup>(5)</sup>, l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 9/, a), et l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 12/ - imposent l'obtention d'un permis d'urbanisme.

Les auteurs du projet ont opté pour un procédé consistant à reproduire ou à paraphraser ces dispositions.

Un tel procédé est de nature à induire en erreur quant au point de savoir quelle est la source juridique exacte de l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour ces actes et ces travaux.

En outre, le 4/ et le 6/ sont formulés en des termes qui se différencient sur certains points des dispositions du CWATUPE auxquelles ils se rapportent, créant ainsi un risque d'erreur ou d'ambiguïté <sup>(6)</sup>.

Ces difficultés seraient évitées si le projet d'arrêté se contentait de renvoyer purement et simplement aux dispositions précitées du CWATUPE.

---

<sup>(5)</sup> Cette disposition trouve son fondement légal dans l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 7/, du CWATUPE. Sur le fait que l'article 271 du CWATUPE est encore applicable aujourd'hui, voir C.E., arrêts Dendoncker et consorts, n/ 154.095 du 24 janvier 2006, et Joppart et Monjoie, n/ 199.056 du 17 décembre 2009.

<sup>(6)</sup> Ainsi, le 4/ fait état de la modification de la "destination" d'un bâtiment, alors que la phrase introductive de l'article 271, alinéa 1<sup>er</sup>, du CWATUPE vise la modification d'"utilisation" de bâtiments. En outre, le texte en projet est en défaut de refléter la précision, apportée par la même disposition du CWATUPE, selon laquelle il faut que la modification d'utilisation d'un bâtiment "en affecte la fonction principale telle qu'elle résulte de (sa) conception et de (son) aménagement", pour que s'applique l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme. Quant au 6/, il est générateur d'ambiguïté, en ce qu'il ne fait pas état de l'exception que prévoit l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 12/, du CWATUPE, pour "la mise en oeuvre du plan particulier de gestion d'une réserve naturelle domaniale, visé à l'article 14 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, et du plan de gestion d'une réserve naturelle agréée, visé à l'article 19 de la même loi".

### Articles 2 et 3

1. Le champ d'application exact des dispositions à l'examen est empreint d'une profonde incertitude : l'article 2 s'applique, sans autre précision, aux avis que donnent les commissions de gestion en cas de projet soumis à permis; quant à l'article 3, qui est relatif à l'adoption du règlement d'ordre intérieur des commissions de gestion, d'une part, son alinéa 1<sup>er</sup> est rédigé en des termes pouvant donner à penser que ledit règlement d'ordre intérieur porte uniquement sur l'examen des demandes d'avis formées en application de l'article 1<sup>er</sup> du projet d'arrêté, c'est-à-dire des demandes d'avis en cas de projet soumis à permis en vertu du CWATUPE, mais d'autre part, le délégué du ministre a indiqué que l'intention des auteurs du texte était d'imposer et de régler de manière générale l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur fixant les modalités de fonctionnement des commissions de gestion, sans limiter ce règlement au seul examen des demandes d'avis formulées par les autorités compétentes.

À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue qu'en vertu de l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, le Gouvernement est chargé de régler la procédure relative aux demandes d'avis prévues aux articles 14 et 15 du même décret.

En conséquence :

a) Il incombe au Gouvernement de régler la procédure relative à toutes les demandes d'avis prévues aux articles 14 et 15 du décret du 16 juillet 1985, sans se limiter à celles d'entre elles, visées à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2/, de ce décret, qui portent sur des projets soumis à permis en vertu du CWATUPE.

b) En revanche, l'habilitation que donne au Gouvernement l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 16 juillet 1985 ne l'autorise pas à imposer et à régler de manière générale l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur fixant les modalités de fonctionnement des commissions de gestion, au-delà du seul examen des demandes d'avis prévues aux articles 14 et 15 du même décret.

À cet égard, l'auteur du projet ne peut en effet perdre de vue que les commissions de gestion ont la forme d'associations sans but lucratif, conformément à l'article 11, alinéa 2, du décret. Leur fonctionnement est déterminé tant par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations que par leurs statuts.

À défaut d'habilitation légale expresse, il ne revient pas au Gouvernement de fixer des modalités générales de fonctionnement des organes des commissions de gestion.

2. Outre ce qui a été dit dans l'observation n/ 1, l'article 2 appelle les observations suivantes :

a) L'alinéa 1<sup>er</sup> contient des dispositions qui ne contiennent aucune règle nouvelle.

Mieux vaut omettre cet alinéa.

b) Aucune disposition du décret du 16 juillet 1985 n'habilite le Gouvernement à préciser, comme l'envisage l'alinéa 2, l'objet sur lequel doivent porter les avis que donne la commission de gestion en application des articles 14 et 15 du même décret.

En tout état de cause, en indiquant que "l'avis de la commission de gestion porte sur l'évaluation du projet soumis à permis au regard des missions et du plan de gestion du parc naturel", l'alinéa 2 énonce une règle qui, compte tenu des missions générales imparties aux commissions de gestion par l'article 12 du décret du 16 juillet 1985, paraît aller de soi.

L'alinéa 2 sera donc omis.

3. Outre ce qui a été dit dans l'observation n/ 1, l'article 3 appelle les observations suivantes :

a) L'article 16, alinéas 2 et 3, du décret du 16 juillet 1985 fixe le délai dans lequel les commissions de gestion sont tenues de communiquer leur avis dans les cas prévus aux articles 14 et 15 du même décret et précise qu'à défaut de respecter ce délai, l'avis est réputé favorable.

Contrairement à ce qu'envisage l'alinéa 1<sup>er</sup> en projet, il n'y a donc pas lieu d'imposer aux commissions de gestion l'obligation de respecter d'autres délais, tels que ceux fixés par le CWATUPE.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

b) Selon l'alinéa 2, la commission de gestion peut créer en son sein une sous-commission.

Rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement prévoie qu'une commission de gestion puisse créer en son sein une sous-commission chargée de préparer les avis ou certains des avis qu'elle est appelée en vertu des articles 14 et 15 du décret du 16 juillet 1985.

Il importe toutefois d'observer qu'à défaut de disposition de nature législative en sens contraire, ces avis doivent émaner de la commission elle-même et non pas de la sous-commission qu'elle aurait créée. L'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 16 juillet 1985, en vertu duquel "le Gouvernement règle la procédure relative aux demandes d'avis prévues aux articles 14 et 15", n'autorise pas le Gouvernement à prévoir qu'une sous-commission puisse donner les avis prévus par ces dispositions.

Le texte doit être rédigé en étant dénué d'ambiguïté sur ce point.

c) Les commissions de gestion sont des institutions locales <sup>(7)</sup>.

Aussi, soumettre les règles qu'elles prennent à l'approbation d'une autorité s'analyse comme étant l'organisation d'un contrôle de tutelle.

Conformément à l'article 162 de la Constitution, l'organisation d'un tel contrôle suppose une intervention du législateur.

En tout état de cause, il convient d'observer que l'article 12, alinéa 2, du décret du 16 juillet 1985 prévoit déjà que :

"Les décisions de la commission de gestion sont soumises à la tutelle organisée par les articles L3111-1 à L3123-2 du Code de la démocratie locale et de la Décentralisation".

Dépourvu de fondement légal, l'alinéa 3 doit donc être omis.

4. En conclusion, les articles à l'examen seront fondamentalement revus pour tenir compte des observations qui précèdent.

#### Article 5

1. Il est permis de se demander si, plutôt que de concerner l'application de l'ensemble de l'arrêté en projet, la disposition à l'examen ne concerne pas seulement l'application des articles 1<sup>er</sup> et 4.

Si tel est bien le cas, le texte sera revu en conséquence.

---

<sup>(7)</sup> Voir l'avis 43.957/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 7 avril 2008 sur l'avant-projet devenu le décret du 16 juillet 1985 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 789/1, p. 17), ainsi que l'exposé des motifs du projet devenu ce décret (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 789/1, p. 5).

2. Les dispositions du CWATUPE relatives au permis d'urbanisation, qui y ont été insérées par le décret du 30 avril 2009, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2010 <sup>(8)</sup>.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas comment une demande de permis de lotir pourrait encore être introduite à dater du premier jour du quatrième mois suivant celui de la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge.

Les mots ", de lotir" seront donc omis.

#### Article 7

L'article à l'examen charge de l'exécution de l'arrêté en projet le ministre "qui a la ruralité et la conservation de la nature dans ses attributions".

Il ne peut être perdu de vue que, l'arrêté en projet étant appelé à perdurer dans le temps, son exécution doit être assurée au-delà des changements de ministres.

Le ministre auquel le projet d'arrêté attribue des pouvoirs doit donc être désigné, non pas en citant l'un ou l'autre des titres que porte le ministre qui a introduit la présente demande d'avis, mais en faisant état dans l'ensemble du projet du "ministre qui a les parcs naturels dans ses attributions".

---

<sup>(8)</sup> Article 6, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2009 relatif au permis d'urbanisation.

### Observation finale

Le projet sera revu pour appliquer correctement les règles de la légistique que l'on trouvera dans le guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires <sup>(9)</sup>, le préambule sera en particulier soigneusement revu <sup>(10)</sup>.

-----

---

<sup>(9)</sup> Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet "Technique législative".

<sup>(10)</sup> *Ibid.*, not. les recommandations n<sup>os</sup> 29, 30, 34 et 43.

La chambre était composée de

|           |              |                       |
|-----------|--------------|-----------------------|
| Messieurs | P. LIÉNARDY, | président de chambre, |
|           | J. JAUMOTTE, | conseillers d'État,   |
|           | L. DETROUX,  |                       |
| Madame    | C. GIGOT,    | greffier.             |

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY