ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 2 mai 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif "relatif à l'intervention de la Communauté française dans le coût des travaux de restauration, d'entretien ou de consolidation effectués aux monuments classés", et en ayant délibéré dans ses séances des 31 mai, 7 juin, 21 juin, 5 juillet et 12 juillet 1983, a donné le 12 juillet 1983 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET.

INTITULE.

Il serait plus conforme à la terminologie de la loi du 7 août 1931 d'écrire : "... aux édifices ou monuments classés".

PREAMBULE.

Le fondement légal de l'arrêté en projet se trouve dans l'article 2 de la loi du 7 août 1931. Cet article 2 n'a pas été modifié par le décret du 28 juin 1976.

L'alinéa 1er devrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, notamment l'article 2;".

Il n'est pas d'usage de viser au préambule d'un arrêté de l'Exécutif les dispositions qui concernent le fonctionnement de celui-ci.

Par ailleurs, le projet entend modifier l'arrêté du Régent du 28 décembre 1944, l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 et l'arrêté royal du 22 février 1974. Ces arrêtés doivent donc être visés au préambule.

.../...

L'accord du Président de l'Exécutif de la Communauté française, chargé du contrôle du budget, doit être visé avec sa date.

Dès lors, l'alinéa 2 devrait être remplacé par les alinéas suivants :

"Vu l'arrêté du Régent du 28 décembre 1944 portant délégation au Ministre de la Justice pour autoriser des travaux aux églises;

Vu l'arrêté du Régent du 2 juillet 1946 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subvention pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'églises et associations de polders ou de wateringues, notamment l'article 2, § 3;

Vu l'arrêté royal du 22 février 1974, relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux d'infrastructure culturelle et sportive exécutés par les provinces, communes, agglomérations, fédérations et associations de communes et les commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise, notamment l'article 2;

Vu l'accord du Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, donné le ...".

A l'alinéa 4, portant la formule de proposition, qui deviendrait l'alinéa 7, les mots "et après en avoir délibéré" doivent être omis.

.../...

En effet, il va de soi qu'un arrêté de l'Exécutif doit être délibéré en son sein, selon les articles 69 et 74, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'expression "édifice classé comme monument" n'est pas heureuse. Mieux vaudrait utiliser l'expression de la loi du 7 août 1931, savoir : "édifice ou monument classé".

La même observation vaut pour les articles 2 et 7.

L'article attribue à l'Exécutif le pouvoir de fixer "l'intervention de la Communauté française" dans le coût de certains travaux. Il doit se comprendre dans les limites des plafonds fixés par l'article 3 de l'arrêté en projet.

La rédaction suivante est dès lors proposée :

"Article 1er.-

Dans les limites des crédits budgétaires, l'Exécutif détermine l'intervention de la Communauté française dans le coût des travaux d'entretien, de consolidation et de restauration, à l'exclusion des travaux d'équipement et d'aménagement, effectués aux édifices ou monuments classés".

.../...

Article 2.

Selon le troisième tiret, l'intervention s'étend aux travaux de protection non seulement de l'édifice, mais aussi du patrimoine artistique qui s'y trouve. Cette extension ne peut avoir son fondement dans l'article 2 de la loi du 7 août 1931, sauf à considérer, bien entendu, que la protection de ce patrimoine peut découler de la protection de l'édifice lui-même.

C'est la raison pour laquelle, dans le texte proposé ci-après, il n'est question que de la protection de l'édifice ou du monument.

"Article 2.-

Le bénéfice de cette intervention peut être accordé pour les travaux qui ont notamment l'un des objets suivants :

- la protection de l'édifice ou du monument contre les intempéries, l'incendie, les mouvements d'eau souterrains ou tout accident naturel;

- la protection provisoire de l'édifice ou du monument avant l'exécution des travaux définitifs;

- la protection de l'édifice ou du monument contre le vandalisme et le vol;

- les traitements destinés à préserver ou à conserver tout ou partie de l'édifice ou du monument;

.../...

- le remplacement d'éléments originaux de l'édifice ou du monument qui ne peuvent être consolidés ou stabilisés;

- le dégagement et la mise en valeur d'éléments archéologiques significatifs ou la suppression d'ajouts inopportuns;

- le gros oeuvre propre à donner une affectation nouvelle à l'édifice ou au monument;

- le surcroît de précautions nécessaires à l'exécution de travaux d'aménagement dans un édifice ou un monument classé, notamment le renouvellement ou l'installation de conduites de chauffage, d'électricité, d'adduction ou d'évacuation d'eau;

- la climatisation nécessaire à la conservation d'éléments de valeur de l'édifice ou du monument.

L'intervention peut également couvrir les études, relevés, investigations et installations nécessaires à la constitution du dossier d'un projet de travaux, notamment l'étude archéologique ou géotechnique et les tests de laboratoires.

Article 3.

L'article correspondrait mieux dans la rédaction suivante aux intentions de l'Exécutif, telles qu'elles ont été exposées au Conseil d'Etat. Le paragraphe 4 devrait cependant être complété par une formule de calcul.

.../...

"Article 3.-

§ 1er. L'intervention peut atteindre 60 p.c. du coût des travaux et des études visées à l'article 2, alinéa 2.

§ 2. L'intervention peut atteindre 70 p.c. du coût des travaux et des études visées à l'article 2, alinéa 2, lorsque ceux-ci ont pour objet des immeubles qui ne sont pas susceptibles d'être donnés en location ou dont la destination principale est celle de musée accessible au public.

§ 3. L'intervention peut atteindre 95 p. c., après avis de la Commission royale des monuments et des sites, lorsqu'il s'agit de travaux de sauvegarde ou de mise en valeur de biens classés, faisant partie intégrante d'un immeuble classé ou non et présentant une valeur documentaire ou un intérêt artistique exceptionnels, tels que peintures, décors muraux, sculptures, vitraux ou meubles immobilisés.

§ 4. Après avis de la Commission royale des monuments et des sites, une intervention supérieure aux maximums prévus, selon le cas, au paragraphe 1er et au paragraphe 2, peut être consentie à la double condition :

1° qu'il s'agisse de travaux de sauvegarde d'immeubles non susceptibles d'être donnés en location, d'immeubles aménagés en musées accessibles au public, d'immeubles de prestige ou d'un intérêt exceptionnel;

.../...

2° que, par acte authentique, le propriétaire s'engage envers la Communauté à lui rembourser, dans le cas où il aliénerait son bien, tout ou partie de la différence entre l'intervention perçue et le maximum de l'intervention prévue soit par le paragraphe 1er, soit par le paragraphe 2.

Le montant à rembourser sera calculé suivant la formule ci-après : ....

§ 5. Une intervention extraordinaire dans le coût de mesures conservatoires peut être consentie lorsque l'état du bâtiment requiert que de telles mesures soient prises, afin d'assurer la mise hors eau ou la consolidation ou de prévenir le vandalisme ou le vol en attendant une restauration future.

Article 4 (devenant l'article 5).

Les articles 4 et 5 gagneraient à être intervertis.

La phrase liminaire du paragraphe 2 de l'article 4, devenant l'article 5, et le e et le f, figurant sous ce paragraphe, seraient mieux rédigés comme suit :

.../...

"§ 2. Peuvent être pris en considération pour établir la base de calcul de l'intervention :

.....

e) si les travaux sont réalisés par le propriétaire, le coût des matériaux nécessaires à leur exécution, tel qu'il résulte de l'offre du moins disant de trois fournisseurs et à la condition que les travaux répondent aux règles de l'art;

f) un montant forfaitaire fixé à 7 p.c. des dépenses admissibles en vertu des a, b, c, d et e, destiné à couvrir les frais généraux, les frais d'étude de l'entreprise, les honoraires de l'auteur du projet, les frais d'adjudication et les frais de surveillance".

Le paragraphe 2 devrait, en outre,comporter un g, rédigé comme suit :

"g) le coût des études, relevés, investigations et installations, visés à l'article 2, alinéa 2;".

Le paragraphe 3 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 3. L'Exécutif peut limiter l'intervention à un montant maximum".

Article 5 (devenant l'article 4).

La condition prévue au 3° de l'article 5 (devenant l'article 4) subordonne l'octroi de l'intervention à la condition "que les devis aient été dressés et les travaux adjugés conformément aux dispositions légales et réglementaires relatives aux marchés publics

.../...

de travaux, de fournitures et de services".

L'application pure et simple des dispositions visées, à des marchés dans lesquels le maître de l'ouvrage peut ne pas être un pouvoir public, risque de susciter des difficultés.

En réalité, l'intention de l'Exécutif paraît être de rendre lesdites dispositions applicables mutatis mutandis et seulement pour partie. Ainsi, il ressort des documents communiqués au Conseil d'Etat que dans la pratique suivie jusqu'à présent, c'est l'autorité et non le maître de l'ouvrage qui détermine quelle est la soumission à retenir.

Par ailleurs, aucun mécanisme ne permet, par exemple, de prendre une mesure de dérogation comparable à celles que prévoit l'article 12, § 2, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

La seule manière de prévenir de telles difficultés serait que le 3° renvoie à la loi du 14 juillet 1976 en ce qui concerne les personnes publiques et se borne, en ce qui concerne les marchés à conclure par les particuliers, à renvoyer à un règlement que prendrait l'Exécutif. Ce règlement adapterait aux cas envisagés dans le projet les dispositions relatives aux marchés publics, afin qu'elles soient certainement applicables à ces situations.

+

Au 4°, la phrase introductive des trois conditions portées par le texte mentionne le propriétaire, le possesseur, l'emphytéote, le superficiaire ou l'usufruitier. Cette énumération, qui risque d'être, à certains égards, incomplète, présente plus d'inconvénients que d'avantages perceptibles. Il serait préférable que le texte vise plus simplement le demandeur.

.../...

En ce qui concerne l'assurance qui devrait être souscrite, il s'indiquerait que l'Exécutif se donne les moyens d'en vérifier à la fois les montants assurés et les risques couverts. Le a devrait prévoir ces moyens.

Il faut aussi, en vertu du 4°, c, que le demandeur :

"c) se soit engagé à utiliser intégralement le dédommagement payé sur la base de l'assurance précitée pour la restauration du monument ou de restituer le dédommagement à la Communauté au cas où il ne serait pas procédé à la restauration".

La deuxième branche de l'alternative est rédigée en termes si généraux qu'elle risque de donner lieu à des difficultés. L'indemnité payée en vertu de la police d'assurance peut en effet avoir un objet plus large que le monument classé ou la partie classée de l'édifice, et, surtout plus large que l'intervention de la Communauté, puisque celle-ci n'aura couvert qu'une partie du coût des travaux. La formule utilisée peut donc impliquer dans certains cas un enrichissement sans cause de la Communauté.

L'exigence d'un remboursement de l'intervention de la Communauté au lieu d'une rétrocession de l'indemnité serait encore moins équitable dans les cas, possibles selon les indications données au Conseil d'Etat, où l'indemnité serait inférieure à cette intervention en raison d'une limitation conventionnelle du capital assuré à une part seulement de la valeur du bien. A l'inverse, cependant, il ne semblerait pas acceptable qu'en cas de sinistre survenu plusieurs années après les travaux auxquels la Communauté aurait contribué, le remboursement se limite au montant de l'intervention, sans égard à la plus-value éventuelle réalisée grâce, en partie, à cette intervention.

.../...

Une formule plus souple est dès lors utilisée dans le texte proposé ci-dessous pour l'ensemble de l'article :

"Article (4).-

Les interventions sont accordées aux conditions suivantes :

1° ... (comme au projet);

2° ... (comme au projet);

3° que les devis aient été dressés et les marchés conclus conformément, selon le cas, aux dispositions légales et réglementaires relatives aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services ou à un règlement arrêté par l'Exécutif.

4° que le demandeur :

a) justifie de la souscription d'une assurance jugée suffisante par l'Exécutif pour couvrir les dégâts que les biens classés pourraient subir du fait de risques tels que l'incendie, la foudre, les explosions et les intempéries;

b) se soit engagé à signaler aussitôt à la Communauté tout sinistre, même non couvert par l'assurance visée au a, survenu aux biens classés;

c) justifie que l'assuré s'est engagé soit à consacrer l'indemnité à la reconstruction ou à la restauration du bien classé, soit à la céder à la Communauté dans la mesure où les travaux réalisés à l'aide de l'intervention de la Communauté lui ont permis de percevoir une indemnité plus élevée".

.../...

Article 6.

Le contenu de l'article 6, qui se présente comme une dérogation à la règle portée à l'article 5, devenant l'article 4, 3°, dérogation d'ailleurs limitée, par définition, au cas où l'immeuble appartient à un particulier, devrait être renvoyé au règlement que l'Exécutif devra arrêter, ainsi que le prévoit le texte proposé pour l'article 5, devenant l'article 4, 3°.

L'article 6 devrait donc être omis du présent projet.

Il pourrait, cependant, être utile d'insérer, dans le présent projet, une disposition exonérant, en cas d'urgence, le demandeur des conditions prévues par l'article 5, devenant l'article 4, 3°. Tel n'est pas l'objet de l'article 6 dans sa rédaction actuelle.

Article 7.

Mieux vaudrait rédiger comme suit la phrase introductive :

"Sont abrogées pour la Communauté française".

Au début du a, il faut écrire "l'article 2, b, de l'arrêté royal ...".

L'article 7, b, a pour but d'abroger les dispositions de l'arrêté du Régent de 1949 concernant l'octroi de subsides pour l'exécution de travaux "qui se rapportent aux matières prévues par l'article 6, § 1er, VIII, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles".

.../...

Cette disposition de la loi spéciale attribue à la Région la compétence de principe en matière de travaux subsidiés (effectués par les pouvoirs subordonnés). Toutefois, cette attribution de compétence est assortie d'une exception : "sauf lorsque les travaux se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des communautés".

C'est donc dans la mesure où il vise les travaux effectués par les pouvoirs subordonnés et se rapportant à une matière communautaire (monuments classés) que l'arrêté du Régent cesse d'être applicable pour la Communauté française.

Cette intention pourrait être plus simplement exprimée par le texte suivant :

"b) l'article 2, § III,de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'églises et associations de polders ou de wateringues".

Dans le c de l'article, il faut reproduire l'intitulé exact de l'arrêté du Régent du 28 décembre 1944.

Le texte suivant est proposé :

"c) l'arrêté du Régent du 28 décembre 1944 portant délégation au Ministre de la Justice pour autoriser des travaux aux églises,en tant que cet arrêté concerne les édifices classés".

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	P. KNAEPEN, A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	R. PIRSON, C. DESCHAMPS,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. TAPIE.