

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Recherche, des Technologies et des Relations extérieures pour la Région wallonne, le 22 février 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "relatif aux monuments, aux sites et aux fouilles", a donné le 26 février 1991 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE

L'objet du décret en projet recoupe en partie celui de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, fait à Grenade, le 3 octobre 1985 ¹.

Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil régional de veiller à la concordance du décret en projet avec cette convention internationale, ce qui exigera un collationnement que, dans le délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas eu le loisir de faire.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

ARRETE DE PRESENTATION.

1. Dans le titre du Ministre proposant, il y a lieu d'ajouter le mot "extérieures" après le mot "Relations".

2. Dans la formule de présentation, il convient d'écrire : "... le projet de décret dont la teneur suit :".

DISPOSITIF.

¹Conseil de l'Europe, Série des traités européens, nE 121.

Article 1er.

Suivant les indications données par les délégués du Ministre, la disposition de la loi du 12 juillet 1973 visée par le projet est l'article 14. Il y a donc lieu de s'y référer expressément et d'en respecter la terminologie.

Le texte suivant est proposé :

"4Edéfricher ou modifier la végétation de landes, de bruyères, de fagnes ou de toute autre zone dont l'Exécutif jugerait la protection nécessaire, à l'exception de la mise en oeuvre d'un plan particulier de gestion d'une réserve naturelle domaniale, établi par l'Exécutif en application de l'article 14 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature".

Article 2.

1. La référence portée par le nouveau 10E, b, est à la fois imprécise et inexacte. Il faudrait donc écrire :

"b) classés en application de l'article 351".

2. A l'alinéa 2, il y aurait lieu d'écrire

.../...

"mentionné" au lieu de "repris" et d'omettre les mots "royale des monuments, sites et fouilles", la référence à l'article 345, 3E, étant suffisante pour désigner la Commission. Cette dernière observation vaut aussi pour l'article 53bis en projet (article 7 du projet).

L'absence de délais impartis à la Commission pour donner son avis s'explique par la circonstance que ces délais sont régis par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 février 1990 relatif aux attributions, à l'organisation, à la composition et au règlement d'ordre intérieur de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne.

Article 3.

La phrase liminaire serait mieux rédigée de la manière suivante :

"L'article 42bis du même Code est complété par l'alinéa suivant :".

La même observation vaut pour la phrase liminaire de l'article 4.

Le texte suivant est proposé pour la disposition en projet :

"Lorsque les conditions de l'alinéa 1er sont réunies, le permis est délivré conformément au paragraphe 1er s'il concerne des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 364 ² ou localisés dans un site mentionné à l'atlas prévu à l'article 373".

Une rédaction semblable devrait inspirer celle de l'article 43 en projet (article 4 du projet).

Article 5.

Le paragraphe 2 de l'article 45 du Code comporte déjà une exception dans son dernier membre de phrase. Il serait donc plus logique de faire suivre cette première exception par celle que le décret en projet entend prévoir et de rédiger l'article 5 comme suit :

"L'article 45, § 2, du même Code est remplacé par la disposition suivante :

² Numération résultant de la nouvelle présentation suggérée ci-après.

"§ 2. Lorsque sont réunies les conditions d'application de l'article 42bis, le permis sollicité par une personne de droit public désignée par l'Exécutif est néanmoins délivré conformément à l'article 41, sauf pour les actes et les travaux d'infrastructure s'étendant sur le territoire de deux ou plusieurs communes et pour les biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 364 ³ ou localisés dans un site mentionné à l'atlas visé à l'article 373".

Article 7.

Pour la raison exposée à propos de l'article 41, § 1er, 10E, b, nouveau (article 2 du projet), il faut écrire :

"2E classés en application de l'article 351;".

La même observation vaut pour l'article 61, e, deuxième tiret, nouveau (article 8 du projet).

³ex article 363

Article 9.

Compte tenu des indications données par les délégués du Ministre, la phrase introductive de la disposition en projet devrait être rédigée comme suit :

"Sont punis d'un emprisonnement de huit à quinze jours et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs ou d'une de ces peines seulement, ceux qui, par l'exécution ou le maintien des travaux, par la modification d'utilisation de bâtiments, par le lotissement de biens-fonds ou de quelque autre manière que ce soit enfreignent les prescriptions :".

Article 10.

Selon l'exposé des motifs, l'intention des auteurs du texte est d'établir un ordre hiérarchique entre les modes de réparation ordonnés par le tribunal. Il n'appartient évidemment pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur l'opportunité de ce choix. Cependant, le 2E est rédigé d'une manière grammaticalement incorrecte et juridiquement confuse. Mieux vaudrait écrire :

"2Esoit, si la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive s'avèrent impossibles, l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement;".

.../...

Article 11.

L'article 67, § 3, que le décret en projet se propose d'amender, organise un régime d'extinction de l'action publique par le paiement d'une somme d'argent. L'extinction de l'action publique, comme l'action publique elle-même, relève du droit de la procédure pénale, qui est une matière réservée au législateur national, ainsi que plusieurs arrêts de la Cour d'arbitrage l'ont décidé ⁴.

L'occasion du présent projet de décret devrait donc être saisie pour abroger l'article 67, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, plutôt que de le modifier.

Article 12.

Article 345 en projet.

Le 4E définit le propriétaire comme "la personne physique, morale ou d'intérêt public, ou morale de droit privé".

La notion de "personne d'intérêt public" n'a guère de sens.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'avait suggéré en vain dans l'avis sur le projet devenu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 novembre 1989 instaurant une aide à la rénovation et à

⁴ Voir notamment les arrêts nEs 46 et 66 et J. SAROT, "La jurisprudence de la Cour d'arbitrage" (Bruxelles - Bruylant 1990), p. 57.

l'embellissement extérieurs des immeubles d'habitation", dont le présent projet semble s'être malencontreusement inspiré, mieux vaudrait écrire : "la personne physique ou morale de droit privé ou de droit public, titulaire ...".

Article 346 en projet.

L'article impose des obligations à l'Etat, aux Communautés et aux autres Régions, de même, sans restriction, qu'aux provinces, aux communes, aux intercommunales, aux fabriques d'église et aux centres publics d'aide sociale, sans que cette énumération soit restreinte aux pouvoirs et aux établissements dépendant de la seule Région wallonne.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas eu le temps matériel d'examiner de manière approfondie si ces obligations imposées par la Région à d'autres pouvoirs pouvaient se réclamer de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il incline cependant à donner à cette question une réponse affirmative.

Article 348 en projet.

L'article contient un paragraphe 1er mais pas de paragraphe 2. Selon les explications fournies par les dé-légués du Ministre, ce paragraphe 2 devrait être identique au paragraphe 2 de l'article 3 du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française.

.../...

N'ayant été saisi d'aucun amendement, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer à ce sujet.

Article 349 en projet.

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Si un bien immobilier est compris dans le périmètre d'un plan particulier de gestion des réserves naturelles domaniales, établi en application de l'article 14 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, l'arrêté inscrivant ce bien sur la liste de sauvegarde tient compte de ce plan".

Article 351 en projet.

Suivant les indications données par les délégués du Ministre, il n'entre pas dans les intentions de l'Exécutif de modifier la procédure de classement prévue par le décret du 17 juillet 1987 et notamment par l'article 8, que l'article 352 en projet vise à transposer, sauf à exiger l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne avant d'entamer la procédure de classement.

Il est proposé de présenter la disposition en projet de manière plus rationnelle en déterminant la compétence de l'Exécutif par une disposition supplémentaire, qui porterait le numéro 351 et qui serait libellée comme suit :

"Article 351. -

.../...

L'Exécutif peut classer les biens immobiliers définis à l'article 345, 5E".

L'article 352 reproduirait l'article 351 en projet, en modifiant la phrase introductive de la manière suivante :

"Après avis de la Commission, l'Exécutif entame la procédure de classement :

1E ... soit d'initiative;

... (la suite comme au projet)".

Enfin, l'article 352 en projet deviendrait l'article 353.

Article 352 en projet (devenant l'article 353).

La peine visée à la fin du paragraphe 2 ne paraît pouvoir être que celle portée par l'article 66 du Code (article 9 du projet). Cette peine est cependant si élevée par rapport au peu de gravité de l'infraction prévue à l'article 352 (devenant l'article 353), § 2, que la question se pose de savoir si l'interprétation qui vient d'être donnée est bien exacte.

Article 353 en projet (devenant l'article 354).

Paragraphe 1er.

Il semble qu'il faille écrire "... procède à une enquête publique annoncée tant par voie d'affiches ...", comme dans l'article 10, § 1er, du décret du 17 juillet 1987.

Pour le surplus, il serait préférable d'écrire au début du paragraphe : "Dans les quinze jours de la réception de la notification visée à l'article 353 (ex article 352), § 1er, ...".

Paragraphe 2.

Il semble logique que la séance publique se tienne après que les observations ont été communiquées à l'Exécutif.
Mieux vaudrait écrire :

"Dans les quinze jours suivant l'expiration du délai prévu au paragraphe 1er, alinéa 2, (la suite comme au projet)".

D'autre part, le projet ne prévoit pas quand l'enquête publique est close.

Il conviendrait donc d'ajouter, dans le paragraphe 2 en projet, un alinéa 2 rédigé comme suit :

"A l'issue de cette séance, il est dressé un procès-verbal qui clôt l'enquête publique".

Paragraphe 4.

.../...

La dernière phrase fait, en partie, double emploi avec la dernière phrase du paragraphe 1er, alinéa 2.

De l'accord des délégués du Ministre, le texte suivant est proposé :

"Une copie de ces documents est, en même temps que la copie des avis visés au paragraphe 1er, adressé à l'Exécutif et à la Commission".

La dernière phrase du paragraphe 1er, alinéa 2, serait corrélativement supprimée.

Article 354 en projet (devenant l'article 355).

Mieux vaudrait écrire "... dans les cent cinquante jours de la réception de la notification visée à l'article 353 (ex 352), § 1er, ...".

Article 355 en projet (devenant l'article 356).

Il serait plus précis d'écrire la fin de l'article comme suit : "dans les soixante jours de la réception du dossier ou, à défaut, dans les soixante jours suivant l'expiration du délai de cent cinquante jours visé à l'article 355 (ex 354)".

Article 356 en projet (devenant l'article 357).

L'article est la reproduction de l'article 13 du

.../...

décret du 17 juillet 1987, disposition à propos de laquelle le Conseil d'Etat n'a pas, en son temps, été consulté, puisqu'elle procède d'un amendement de l'Exécutif qui ne lui a pas été soumis ⁵.

La dernière phrase du paragraphe 2 devrait préciser de quels documents il s'agit.

Article 357 en projet (devenant l'article 358).

La rédaction du paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er - la division en paragraphes d'un article aussi bref ne se justifiant pas -, devrait être revue en s'inspirant de celle qui est proposée pour l'article 349.

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Lorsque l'arrêté de classement comprend des modifications à apporter à un plan particulier de gestion visé à l'alinéa 1er, l'Exécutif décide de la mise en révision de ce plan".

Article 358 en projet (devenant l'article 359).

Suivant les indications données par les délégués du Ministre, la "réparation ordonnée par le tribunal en vertu de l'article 67", qui est visée à l'alinéa 2 de la disposition en projet, doit s'entendre comme "la remise en état des lieux" visée au 2E de l'article 67 du Code.

⁵Doc. C.C.F. 32, 1985-1986, nEs 4 à 6, p. 6.

Mieux vaudrait donc écrire :

"... sous peine d'être tenu pour responsable solidairement de la remise en état ordonnée par le tribunal en vertu de l'article 67".

Il conviendrait d'écrire à la suite :

"La notification adressée au propriétaire fait mention de cette obligation".

Article 359 en projet (devenant l'article 360).

Les références doivent être adaptées au numérotage proposé ci-avant.

Article 360 en projet (devenant l'article 361).

Paragraphe 1er.

Les références aux dispositions applicables doivent être précisées en écrivant : "... , des articles 41 à 45ter ou 53 à 56".

Paragraphe 2.

La référence à l'article 90, alinéa 2, de la loi communale n'est plus adéquate et doit être remplacée par la référence à l'article 133 de la nouvelle loi communale. Cette référence doit être complétée par la mention de l'article 135,

.../...

§ 2, alinéa 2, 1E, de la même loi.

Article 363 en projet (devenant l'article 364).

La division en paragraphes ne se justifie pas.

Articles 367 et 368 en projet.

Mieux vaudrait fondre ces deux dispositions en un seul article qui pourrait être rédigé comme suit :

"L'intervention de la Région dans les frais d'entretien, de consolidation, de restauration ou de mise à valeur des biens classés et appartenant aux institutions visées à l'article 346, est subordonnée à une étude détaillée de leur réaffectation.

La Région intervient dans les frais d'étude suivant les modalités fixées par l'Exécutif".

Article 370 en projet.

La division en paragraphes ne se justifie pas.

A la fin du paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, mieux vaut écrire : "selon le cas, la commune ou la province recueille ...".

Article 371 en projet.

Bien que l'alinéa 1er du paragraphe 5 en projet soit la reproduction de l'article 26, alinéa 6, du décret du 17 juillet 1987, il soulève une objection fondamentale. Il n'appartient pas au législateur régional, selon la jurisprudence déjà citée de la Cour d'arbitrage, de prendre des dispositions qui empiètent sur la compétence que l'article 94 de la Constitution réserve au législateur national de régler l'organisation du pouvoir judiciaire (ici la compétence d'attribution des tribunaux de première instance), son fonctionnement et les autres matières qui relèvent du droit judiciaire.

Titre III en projet.

Les articles figurant sous le titre III se trouvaient déjà dans le projet de décret "relatif aux sites et aux découvertes archéologiques", sur lequel le Conseil d'Etat a donné un avis le 4 décembre 1990, sous la référence L. 20.421/9.

.../...

S'il a été tenu compte de cet avis dans le texte en projet, il convient de formuler les observations complémentaires suivantes :

Article 375 en projet.

Puisque le chapitre IV en projet ne vise plus que les sondages et les fouilles, les prospections en ayant été retirées, il y a lieu de supprimer également le mot "prospection" dans l'article.

Article 14.

La deuxième phrase serait mieux rédigée comme suit :

"Après ce délai, ils sont poursuivis conformément aux dispositions du titre III du présent décret".

OBSERVATION FINALE.

Le projet recourt fréquemment à la locution lourde et disgracieuse "tel que", par exemple "tel qu'approuvé", "telle que visée", "telles que créées". Outre cette lourdeur, cette locution est inexacte juridiquement. Il faudrait donc écrire "approuvé", "visée", "créées", etc, en omettant chaque fois "tel(s) que" ou "telle(s) que".

.../...

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
M. LEROY,
Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. VANHAEVERBEEK, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY .

P. TAPIE .