

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, du Logement et du Budget pour la Région wallonne, le 21 juin 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif au subventionnement des travaux de conservation des monuments classés", a donné le 5 juillet 1993 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai n'excédant pas trois jours, doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"... (il est nécessaire) de conclure dans les plus brefs délais des accords-cadres appropriés à l'ampleur des besoins de conservation des biens constituant le patrimoine immobilier exceptionnel".

*

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Plusieurs dispositions du projet - spécialement les articles 3 et 5 - accordent, tantôt au Gouvernement régional, tantôt au ministre qui a l'aménagement du territoire et le logement dans ses attributions, un très large pouvoir d'appréciation.

L'autorité compétente disposerait ainsi, indépendamment des limites résultant des crédits budgétaires, du pouvoir d'accorder, au cas par cas, une intervention limitée à un pourcentage inférieur à ceux prévus par les dispositions en projet, de prendre en considération certaines

.../...

dépenses en vue d'établir la base de calcul de l'intervention sans être lié par des critères contraignants et de limiter l'intervention à un montant maximum.

Selon le délégué du Gouvernement régional, c'est intentionnellement que l'arrêté en projet ne détermine pas de critères précis en fonction desquels devra s'exercer ce pouvoir d'appréciation.

Il est rappelé qu'à défaut de pouvoir se fonder sur des critères préétablis, le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente ne pourra s'exercer que dans le respect du principe d'égalité et que cette autorité devra traiter également des situations comparables.

2. Le terme "adjudicataire" utilisé à de nombreuses reprises dans le projet est impropre si la procédure d'adjudication ne doit pas être suivie par le maître de l'ouvrage, ce qui est généralement le cas, notamment, pour les personnes physiques ou les personnes morales de droit privé qui concluent, avec un tiers, un contrat de travaux ou de fourniture.

3. Dans plusieurs dispositions, sont visés "le ministre" ou un "arrêté ministériel". Il y a lieu de déterminer de quel ministre il s'agit. Sans doute, le ministre visé est-il, comme l'indique l'article 4, 4º, celui qui a les monuments, sites et fouilles dans ses attributions.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé et salutation.

Pour tenir compte de l'article 59quater de la Constitution, qui y a été inséré le 5 mai 1993, les mots "l'Exécutif régional" doivent être remplacés par les mots "le Gouvernement".

L'observation vaut pour la suite du projet.

Préambule.

1. Afin de faire mieux apparaître le fondement légal du projet, il est proposé de remplacer les deux premiers alinéas par un seul rédigé comme suit :

"Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, notamment l'article 367, y inséré par le décret du 18 juillet 1991, et l'article 367bis, y inséré par le décret du 1er juillet 1993;"

2. A la suite de l'alinéa 1er ci-dessus, il convient d'insérer un alinéa nouveau rédigé comme suit :

"Vu l'accord du ministre du Budget, donné le ...;"

Il y aura lieu de compléter ce visa par la date à laquelle l'accord de ce ministre a été donné, cette date ne figurant pas sur le document en possession du Conseil d'Etat.

.../...

3. Les alinéas 3 et 4 de l'arrêté en projet doivent faire l'objet d'un seul alinéa rédigé comme suit :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

Dispositif.

Article 1er.

1. La disposition en projet prévoit que le Gouvernement régional doit déterminer "l'intervention de la région dans le coût des travaux de conservation, à l'exclusion des travaux d'équipement".

Si la notion de "travaux de conservation" est définie à l'article 345, 7°, dudit code, aucune définition n'existe de la notion de "travaux d'équipement". Cette absence de définition, jointe à la rédaction exemplative de l'article 2, § 1er, 1°, du projet (1), est de nature à susciter des difficultés pratiques, voire des litiges.

Il serait donc utile que l'arrêté en projet énumère les travaux exclus de son champ d'application au titre de "travaux d'équipement" et que soit revue l'énumération figurant à l'article 2, § 1er.

(1) Voir, par exemple, les points relatifs à la protection du monument contre le vandalisme ou le vol et à la climatisation nécessaire à l'exécution de travaux d'aménagement dans un monument classé.

2. Le texte en projet prévoit l'intervention de la région dans le coût des travaux de conservation à effectuer aux monuments classés "appartenant à une personne de droit privé ou appartenant à une commune, à une province, à un centre public d'aide sociale ou à une fabrique d'église".

Suivant les explications fournies par le délégué du Gouvernement régional, l'intention serait de n'intervenir que dans les frais de conservation de biens qui appartiennent, soit à des personnes de droit privé, soit à des pouvoirs subordonnés.

Outre que le texte en projet ne vise pas tous les pouvoirs subordonnés, se pose la question si en excluant d'autres autorités, il ne crée pas entre les personnes de droit public une discrimination que proscriit l'article 6 de la Constitution.

Une telle inégalité de traitement ne serait admissible que si elle se fondait sur des critères généraux, objectifs et en rapport avec le but poursuivi. Or, rien dans le dossier soumis au Conseil d'Etat ne révèle une telle justification.

3. Par ailleurs, il faut écrire, en ce qui concerne les personnes privées : "appartenant à une personne physique ou à une personne morale de droit privé".

.../...

Article 2.

Le paragraphe 2 en projet entend exclure "les études qui ressortissent du domaine de l'architecture".

Selon le délégué du Gouvernement régional, l'on entend distinguer les études préalables à l'établissement du dossier d'un projet de travaux, qui peuvent être menées, le cas échéant, par des architectes, des études visées par l'article 5, § 2, g, du projet, ayant trait à l'établissement du projet de travaux.

L'article 2, § 2, en projet, viserait ainsi toutes les études préalables, à l'exclusion de celles dont il est question à l'article 5, § 2, g.

La disposition en projet ne reflète pas cette intention. Au surplus, il pourrait y avoir une contradiction entre l'article 2 et l'article 5, § 2, g.

Mais, plus fondamentalement, le Conseil d'Etat relève que l'article 367 du code prévoit que la région intervient "dans les frais de conservation, en ce compris les frais d'études scientifique et technique préalables", sans faire les distinctions entre celles-ci, que les auteurs du projet entendent introduire et qui pourraient conduire à des discriminations injustifiées.

.../...

Article 3.

Paragraphe 1er.

Le texte en projet prévoit que la "destination principale de l'immeuble (doit être) d'un intérêt collectif".

La notion d'"intérêt collectif" est trop imprécise et ne rend pas suffisamment compte de l'intention des auteurs du projet qui, suivant les explications fournies au Conseil d'Etat, est, non de rendre le monument accessible au public, mais de permettre à la collectivité ou à une partie de celle-ci de tirer parti du monument dans un but social (par exemple, y réaliser du logement social), ou culturel (par exemple, y ériger un centre culturel).

Le texte doit être davantage précisé à cet égard.

Paragraphe 2.

1. De l'accord du délégué du Gouvernement régional, on écrira dans la phrase introductive : "... les monuments classés figurant ...".

2. Au 1^o, la notion d'"immeubles de prestige" est, comme l'a admis le délégué du Gouvernement, imprécise.

Par ailleurs, au sujet de cette notion comme de celle d'"immeubles ... d'un intérêt exceptionnel", la

.../...

Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne, dans son avis du 1er mars 1993, a judicieusement relevé que "tous les monuments inscrits sur la liste du patrimoine exceptionnel présentent un tel intérêt, sans quoi la notion même de "patrimoine exceptionnel" n'aurait pas de sens".

Mieux vaut, dès lors écrire :

"1° qu'il s'agisse ... location ou d'immeubles aménagés en musée accessible au public;".

Paragraphe 3.

1. L'alinéa 1er est inutile, car il ne fait que paraphraser l'article 367bis du C.W.A.T.U.P. Il doit donc être omis.

Il suffit d'écrire :

"L'accord-cadre prévu à l'article 367bis du Code wallon de ... doit contenir les éléments suivants :".

2. Au point 6 devenant 6°, il est prévu que l'accord-cadre doit contenir "une clause résolutoire expresse au profit de la région moyennant indemnisation de l'adjudicataire".

Une telle disposition n'est pas précise : s'agit-il d'une clause résolutoire en raison d'une faute commise par le cocontractant de la région ou s'agit-il d'un pouvoir

.../...

de résiliation unilatérale conféré à celle-ci ? Par ailleurs, à charge de qui l'indemnisation de l'"adjudicataire" - c'est-à-dire vraisemblablement du tiers cocontractant du maître de l'ouvrage - est-elle imposée ?

Le texte doit être fondamentalement revu en vue de répondre à ces questions.

Paragraphe 4.

L'expression "marché à tranches conditionnelles" ne figure pas dans la législation relative aux marchés publics, ni davantage dans les dispositions du Code civil relatives au contrat d'entreprise. Le délégué du Gouvernement régional a, du reste, admis que ces marchés ne faisaient pas l'objet d'une réglementation spécifique.

Le texte devrait, dès lors, être revu en vue de faire apparaître clairement les conditions auxquelles le contrat d'entreprise doit répondre pour que les travaux puissent être subventionnés.

Paragraphe 5.

1. On écrira : "... de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne ...".

.../...

2. Il est préférable de remplacer le terme "biens" par le terme "monuments", ceux-ci étant seuls visés par l'arrêté en projet. Suivant l'article 345, 5°, a, du code, un monument peut, du reste, consister en une partie d'un immeuble.

Paragraphe 7.

Pour se conformer à l'intention du Gouvernement régional, telle qu'elle a été précisée par le délégué de celui-ci, il faut indiquer dans le texte, au 1°, que les travaux visés sont ceux effectués par des bénévoles agissant pour le compte d'associations sans but lucratif constituées à cet effet.

Article 4.

1. Au 4°, on remplacera les mots "personne de droit privé" par les mots "personne physique ou une personne morale de droit privé".

2. Au 4°, la délégation accordée au ministre pour arrêter le règlement auquel les devis et marchés devront se conformer est excessive. En effet, c'est au Gouvernement régional lui-même qu'en vertu de l'article 367 du code, il revient de fixer les modalités de l'intervention de la ré-

.../...

gion dans les frais de conservation. La délégation au ministre ne serait admissible que si l'arrêté en projet fixait les éléments essentiels dudit règlement.

3. Au 5°, a), il faut écrire "couvrir" au lieu "courir".

Article 5.

Paragraphe 2.

1. Au b) devenant 2°, mieux vaut écrire :

"2° les revisions de prix, approuvées par le Gouvernement régional ou son délégué, qui résultent des accords-cadres et des conventions d'entreprises.

2. Au d) devenant 4°, si l'intention est de rendre les conditions prévues cumulatives, on écrira :

"4° le coût des travaux supplémentaires éventuels pour autant que les conditions suivantes soient réunies :".

3. Au g) devenant 7°, la disposition n'est guère compréhensible. Elle doit être réécrite. De surcroît, il convient de préciser, par son numéro et par son intitulé, la norme idéologique visée.

.../...

Article 6.

Au paragraphe 1er, mieux vaut écrire : "... afférents aux monuments classés appartenant à une personne physique ou à une personne morale de droit privé".

Article 7.

On remplacera le mot "immeuble" par les mots "monument classé".

Article 8.

L'article 8 est rédigé sans tenir compte :

- 1° du fait que les arrêtés cités sub a) et b) ont, pour la Communauté française, déjà fait l'objet d'une disposition abrogatoire (l'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 28 février 1984);
- 2° du fait que l'arrêté cité sub c) a été modifié par les arrêtés de l'Exécutif de la Communauté française des 5 juin 1985, 27 août 1985 et 24 février 1986.

L'article 8 serait, dès lors, mieux rédigé comme suit :

.../...

"Art. 8. Sont abrogés :

1° pour la Région de langue allemande :

- a) ... (comme au a) du projet);
- b) ... (comme au b) du projet);

2° pour la Région wallonne : l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 28 février 1984 relatif à l'intervention de la Communauté française dans le coût des travaux de restauration, d'entretien ou de consolidation effectués aux édifices ou monuments classés, modifié par les arrêtés de l'Exécutif de la Communauté française des 5 juin 1985, 27 août 1985 et 24 février 1986".

Article 9.

1. Les mots "biens immobiliers" doivent être remplacés par les mots "monuments classés".

2. La notion de "promesse de principe" ne se retrouve dans aucune des dispositions relatives aux subventions que le projet entend abroger. Si l'intention des auteurs du projet est de viser la "notification d'une promesse de subvention", prévue à l'article 366, alinéa 3, du code, la formulation de la disposition en projet doit être adaptée en conséquence.

.../...

Article 10.

Il faut écrire :

"Art. 10. Le ministre qui a les monuments et sites dans ses attributions est ...".

OBSERVATIONS FINALES.

1. Il n'est pas conforme à l'usage de souligner des parties du dispositif d'un projet, ni de doter chaque article d'un intitulé.

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun d'eux ne comporte qu'un seul alinéa. Les paragraphes figurant aux articles 2, 5 et 6 doivent donc être transformés en alinéas.

3. Les différents éléments de l'énumération prévue à l'article 2, § 1er, doivent être précédés de la numérotation en 1º, 2º, 3º, recommandée par l'usage. L'observation vaut également pour l'article 3, § 1er, § 2, alinéa 2, et § 3, ainsi que pour l'article 6, § 3. Par ailleurs, à l'article 5, § 2, il faut remplacer la division en a), b), c), etc... par une division en 1º, 2º, 3º, etc..., et au d) devenant 4º les tirets par a), b), c).

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
Y. BOUCQUEY,
P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : J. GIELISSEN, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.