

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.834/4
DU 17 DÉCEMBRE 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 21 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux sites à réaménager, remplaçant les articles 453 à 470 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", 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, le projet appelle les observations ci-après.

Quant aux formalités préalables

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, l'avis de ce conseil est requis au sujet, notamment, de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances des villes, communes et provinces.

Tel est le cas du projet d'arrêté, en tant qu'il règle l'octroi de subventions à des personnes morales de droit public, ce qui vise notamment les communes et les provinces.

Selon les explications du délégué du ministre, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'a, en l'espèce, pas été consulté.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Les articles 453 à 455 en projet tendent à mettre en oeuvre l'article 167, 2/, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P."), en tant que cette disposition permet au Gouvernement

.../...

d'arrêter la liste des actes et des travaux qui sont à considérer, pour l'application des dispositions du C.W.A.T.U.P. relatives aux sites à réaménager, comme étant, respectivement, des actes et travaux de réhabilitation, des actes et travaux de rénovation d'un site, ou des actes et travaux de construction ou de reconstruction sur le site.

En vertu de l'article 167, 2/, du C.W.A.T.U.P., ces diverses catégories d'actes et de travaux se distinguent d'une autre catégorie d'actes et de travaux de réaménagement d'un site, en l'occurrence les actes et travaux d'assainissement au sens de l'article 2, 10/, du décret relatif à l'assainissement des sols pollués, dont les dispositions figurent à l'article 26 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter, à savoir "le fait d'éliminer, de neutraliser, d'immobiliser, de confiner sur place la pollution du sol ou de protéger de la pollution du sol".

De la distinction que fait ainsi l'article 167, 2/, du C.W.A.T.U.P., il résulte que le Gouvernement ne peut ranger des actes ou des travaux d'assainissement au sens qui vient d'être d'indiqué dans l'une des trois catégories d'actes et de travaux auxquelles s'appliquent les articles 453 à 455 en projet.

Or, plusieurs des actes et travaux que visent ces dispositions sont ou peuvent être des actes ou des travaux d'assainissement au sens précité.

Ainsi en va-t-il des actes et travaux suivants :

- a) en tout ou en partie, ceux qui sont énumérés à l'article 453, 2/, en projet, à savoir "la collecte, l'élimination et le traitement des produits, matériaux, matériels, décombres et déchets abandonnés ou provenant des opérations visées au présent paragraphe ⁽¹⁾; la vidange des caves, citernes, canalisations, le curage des fosses, mares et bassins; le traitement des effluents; l'élimination et le traitement des déchets en application du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets";

⁽¹⁾ Sans doute faut-il lire "au présent article".

- b) "la décontamination du sol lorsque le coût n'excède pas vingt cinq pourcent du montant des travaux de réaménagement calculés au stade de l'avant-projet", dont fait état l'article 453, 10/, en projet;
- c) les actes et travaux de "décontamination" visés à l'article 454 en projet.

Le texte en projet sera revu afin d'éviter toute confusion sur ce point et de fixer, le cas échéant, dans une disposition distincte, la liste des actes et travaux d'assainissement au sens de l'article 2, 10/, du décret relatif à l'assainissement des sols pollués, susceptibles d'entrer dans le champ d'application du présent projet.

2. Les dispositions en projet relatives à l'octroi de subventions appellent les observations générales suivantes :

a) Elles doivent être complétées pour déterminer quelle autorité décide de l'octroi des subventions.

En outre, le texte en projet doit aussi être complété pour régler la procédure d'examen des demandes de subvention introduites sur la base du 1/ ou du 2/ de l'article 184 du C.W.A.T.U.P.

b) Le projet d'arrêté est rédigé en ce sens que, dans les limites des crédits disponibles, les personnes qui introduisent une demande à cette fin "peuvent" obtenir une subvention.

Il faut en déduire que les personnes qui, a priori, sont susceptibles de bénéficier d'une subvention, ne disposent pas d'un droit à l'obtention de celle-ci, et ce même si, d'une part, les crédits sont disponibles et, d'autre part, ces personnes remplissent toutes les conditions d'octroi qui sont fixées de manière générale.

Il conviendrait, à tout le moins, que le projet d'arrêté détermine, dans le respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, les critères sur la base desquels l'autorité exercera le pouvoir discrétionnaire qui lui est ainsi reconnu.

.../...

c) Les articles 462 et 466 en projet prévoient qu'une convention conclue entre la Région wallonne et le bénéficiaire d'une subvention régit celle-ci et détermine les engagements réciproques des parties.

Or, la subvention constitue un mode d'action unilatérale de l'administration.

À défaut d'habilitation expresse, un texte de nature législative qui, tel l'article 184 du C.W.A.T.U.P., confère au Gouvernement de régler l'octroi de subventions, ne l'autorise donc pas à prévoir la conclusion de conventions, si ce n'est sur des points secondaires ou de détail.

Par conséquent, les conventions prévues par les articles 462 et 466 en projet ne peuvent être admises que si elles portent sur des points secondaires ou de détail.

Le texte devrait être revu en ce sens.

3. Plusieurs dispositions en projet, en l'occurrence celles qui sont appelées à former l'article 453, 7/ et 8/, du C.W.A.T.U.P., prévoient l'exécution d'actes ou de travaux "en bordure" d'un site à réaménager, ou encore dans des biens "contigus".

Or, aucune des dispositions de nature législative du C.W.A.T.U.P. qui procurent un fondement légal au projet d'arrêté ne permettent au Gouvernement de prendre des règles applicables en dehors du périmètre délimitant un site à réaménager.

Le projet d'arrêté sera revu pour éviter toute critique sur ce point.

Observations particulières

Préambule

1. C'est dans les articles 167, 170 et 184 du C.W.A.T.U.P. que le projet d'arrêté trouve son fondement légal.

.../...

À l'alinéa 1^{er}, du préambule, il n'y a donc pas lieu de viser d'autres dispositions.

2. Les alinéas 2 et 3, qui visent respectivement l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, modifié par les arrêtés du 16 septembre 2004 et du 15 avril 2005 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2007 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, lesquels ne constituent pas le fondement légal, doivent être omis.

Dispositif

Article 2

Article 453 en projet

1. Il résulte de l'article 167, 2/, du C.W.A.T.U.P., que la liste des actes et travaux à considérer comme étant des actes et travaux de réhabilitation est destinée à l'application de l'ensemble des dispositions du C.W.A.T.U.P. relatives aux sites à réaménager, et non pas seulement de celles d'entre elles qui portent sur l'octroi de subventions en la matière.

Or, comme l'a confirmé le délégué du ministre, plusieurs des dispositions que contient le texte en projet ont uniquement été conçues dans la perspective de l'octroi de subventions.

Ainsi en va-t-il :

- a) du 1/, a, en tant qu'il impose comme condition, à propos des démolitions ordonnées par un arrêté du bourgmestre pour des raisons de sécurité publique, "que la demande soit introduite dans les deux mois de la notification dudit arrêté et qu'elle soit accompagnée d'un rapport technique circonstancié admis par l'administration";

.../...

- b) du 3/, qui, dans les hypothèses qu'il vise, impose la "production d'un plan technique à l'appui";
- c) et du 12/, qui, comme indiqué dans l'observation n/ 2 ci-après, fixe des conditions d'octroi de subventions.

Le texte sera revu en conséquence.

2. À la manière dont le texte est rédigé, le 12/ est difficilement compréhensible.

Il résulte des explications du délégué du ministre que cette disposition doit se comprendre comme suit : pour bénéficier des subventions accordées sur la base de l'article 184 du C.W.A.T.U.P., les actes et travaux visés aux points 1/ à 11/ doivent, en principe, être exécutés "à titre définitif dans un délai de deux ans"; toutefois, en cas d'impossibilité de remplir cette condition, ils peuvent, pour bénéficier des subventions, être exécutés "à titre temporaire".

Outre ce qui a été dit dans l'observation n/ 1 ci-dessus, la formulation du texte devrait être revue pour mieux faire apparaître cette intention. Ceci étant, quant au fond, la section de législation n'aperçoit pas bien ce que signifie concrètement la distinction opérée selon que les actes et travaux en question sont exécutés "à titre définitif" ou "à titre temporaire".

Ce texte sera donc revu.

Article 457 en projet

1. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, l'intention des auteurs du texte est en ce sens que les subventions auxquelles se rapportent cette disposition sont destinées à bénéficier aux personnes morales de droit public.

.../...

Vu les termes dans lesquels est rédigé l'article 184, 1/, du C.W.A.T.U.P., il ne pourrait d'ailleurs en aller autrement pour ce qui concerne la partie de la subvention qui couvre l'acquisition de biens compris dans le périmètre d'un site à réaménager.

Aussi, les mots "les personnes physiques, morales de droit ou d'intérêt public" seront remplacés par les mots "les personnes morales de droit public".

2. Selon la disposition à l'examen, la subvention est "à charge du Fonds d'aménagement opérationnel visé à l'article 183, du Fonds budgétaire des sites à réaménager visé à l'article 183bis ou du budget général des dépenses de la Région wallonne".

Une telle disposition, de nature purement budgétaire, n'a pas sa place dans un texte réglementaire.

Le membre de phrase précité sera donc omis.

Articles 459 à 462 en projet

Il résulte de l'article 461 en projet que la subvention à laquelle se rapportent les dispositions à l'examen, qui est celle visée à l'article 184, 2/, du C.W.A.T.U.P., est conçue comme étant une "subvention remboursable".

Ceci ne peut être admis.

En effet, il est de l'essence de toute subvention que les sommes versées à l'allocataire ne sont pas remboursables dès lors que celui-ci exécute les obligations qui lui sont imposées ⁽²⁾.

⁽²⁾ J. SALMON, Les subventions, Larcier, 1976, p. 26.

Il est vrai que le projet d'arrêté reprend, sur ce point, un mécanisme qui est celui applicable en l'état actuel des dispositions réglementaires du C.W.A.T.U.P. ⁽³⁾. Toutefois, celles-ci ont été prises sur la base d'une disposition législative - en l'occurrence l'article 14 de la loi du 27 juin 1978 relative à la rénovation des sites wallons d'activité économique désaffectés, qui, dans la version d'origine du C.W.A.T.U.P., en a formé l'article 92 - qui était rédigée en ce sens qu'était institué un mécanisme d'"aide financière" dont l'exécutif était chargé de régler "les modalités d'octroi et de remboursement", ce qui révélait la volonté de créer une aide financière remboursable, et non une subvention ⁽⁴⁾. Il en va différemment de la disposition qui, aujourd'hui, forme l'article 184 du C.W.A.T.U.P. : en effet, cette disposition prévoit un mécanisme d'octroi de "subventions" et n'évoque plus l'idée d'un remboursement de l'aide accordée.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Articles 463 à 467 en projet

1. Les articles à l'examen tendent à exécuter l'article 184, 3/, du C.W.A.T.U.P., lequel prévoit l'octroi d'une subvention "à une ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit privé qui en conviennent et qui investissent [...] dans des actes et travaux".

Comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret-programme du 23 février 2006, qui a introduit cette disposition dans le C.W.A.T.U.P., l'article 184, 3/, tend tout particulièrement à encourager la conclusion de conventions "entre le propriétaire qui va réhabiliter le site, l'entrepreneur chargé de la réhabilitation et la personne qui reconstruira dessus" ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Voir la disposition formant actuellement l'article 468 du C.W.A.T.U.P.

⁽⁴⁾ Voir l'avis 13.237/2, 13.238/2 et 13.239/2 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 8 novembre 1978 sur des projets d'arrêtés devenus l'arrêté royal du 15 décembre 1978 portant exécution de la loi du 27 juin 1978 relative à la rénovation des sites wallons d'activité économique désaffectés.

⁽⁵⁾ Doc. Parl. wall., 2005-2006, n/ 296/15, annexe 3, p. 11.

Le projet d'arrêté est rédigé en des termes qui ne semblent pas envisager ce cas de figure : en effet, à lire l'article 463, alinéa 1^{er}, en projet, seul le propriétaire d'un bien constituant un site à réaménager ou un titulaire d'un droit réel sur ce bien peut obtenir la subvention visée.

Comme en a convenu le délégué du ministre, le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. À l'article 463, alinéa 2, en projet, il y a lieu d'écrire "inclut".

3. Selon l'alinéa 5, première phrase, de l'article 463 en projet,

"Pour bénéficier de la subvention, le demandeur s'engage à conserver l'affectation de logement pendant quinze ans à dater de la réception provisoire des travaux."

En prévoyant un tel "engagement", le texte est de nature à susciter des difficultés, s'agissant de déterminer la source exacte de l'obligation envisagée : est-ce la disposition à l'examen ou l'"engagement" de l'intéressé ? Mieux vaut éviter de telles difficultés en fixant uniquement de manière unilatérale le régime auquel les intéressés sont soumis.

4. L'article 464 en projet qui n'est qu'une reproduction de l'article 184, 3/, du C.W.A.T.U.P. est redondant et doit être omis.

En effet, il est de règle que dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant.

De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans la sphère de ses compétences.

.../...

En reproduisant, même fidèlement, une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Article 470 en projet

La disposition à l'examen tend à imposer l'obligation de transcrire au bureau de la conservation des hypothèques l'arrêté visé à l'article 169, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.

Aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir de prendre une disposition ayant un tel objet. Celle-ci ne peut être considérée comme étant, au sens du paragraphe 8 de l'article 169 du C.W.A.T.U.P., une simple "disposition d'exécution" de cet article.

L'article 470 en projet sera donc omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
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