

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.180/4
DU 13 OCTOBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine de la Région wallonne, le 12 septembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "remplaçant les dispositions relatives au certificat de 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 points, le texte à l'examen appelle les observations suivantes, qui, pour plusieurs d'entre elles, reprennent ou s'inspirent d'observations déjà faites par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 28.459/4, donné le 14 décembre 1998, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 relatif au certificat de patrimoine.

I. Quant aux formalités préalables

Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 109 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P."), qui charge le Gouvernement d'arrêter dans quels cas et selon quelles modalités les permis d'urbanisme et les permis de lotir sont délivrés sur la base d'un certificat de patrimoine.

Il règle ainsi une matière qui relève, non seulement de la protection du patrimoine, mais aussi de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Or, en vertu de l'article 6, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P., le Gouvernement est tenu de consulter la commission régionale de l'aménagement du territoire sur tout projet d'arrêté de portée générale relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le projet d'arrêté doit donc être soumis à l'avis de la commission régionale de l'aménagement du territoire.

Il résulte des explications du délégué du ministre que cette formalité n'a pas été accomplie.

.../...

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

II. Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Selon l'article 509, § 2, alinéa 2, 3/, en projet, la demande de certificat de patrimoine comprend "l'état sanitaire du bien en application de l'article 212 du Code, lorsque la demande se rapporte à un monument".

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a expliqué que cette disposition n'impliquait pas l'obligation de produire la fiche d'état sanitaire prévue par l'article 212 du C.W.A.T.U.P. En outre, invité à indiquer pourquoi le texte en projet limite l'obligation qu'il prévoit aux hypothèses où la demande de certificat de patrimoine se rapporte à un monument, le délégué a déclaré que le fait d'"établir des fiches d'état sanitaire sur des sites classés (ex. : Les Hautes Fagnes) ne paraît pas toujours opportun et nécessaire dans le cadre de la délivrance d'un certificat de patrimoine".

Il ne peut toutefois être perdu de vue que l'article 212 du C.W.A.T.U.P. impose aux propriétaires de biens classés - quels que soient ces biens, et donc pas seulement les monuments ⁽¹⁾ - l'obligation d'établir régulièrement une fiche d'état sanitaire et de la soumettre à l'approbation du Gouvernement ou de son délégué, dans le respect de diverses règles que fixe l'article 212.

Le Gouvernement doit tenir compte de ce dispositif, lorsque, en fixant le contenu des demandes de certificat de patrimoine, il prévoit la communication d'un document relatif à l'état sanitaire du bien.

En outre, il importe de rappeler qu'en vertu de l'article 212, § 3, du C.W.A.T.U.P., "le Gouvernement définit le modèle de la fiche d'état sanitaire, détermine ses modalités d'exécution et fixe les conditions d'intervention de la Région pour

⁽¹⁾ Voir du reste, en ce sens, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'article 212.

l'élaboration de cette fiche". En l'état des textes publiés au Moniteur belge, le Gouvernement n'a, à ce jour, pas exécuté l'obligation que la disposition précitée lui impose de mettre en oeuvre cette habilitation. Il conviendrait qu'il le fasse.

2. Le projet d'arrêté fait état à plusieurs reprises d'éventuelles "études préalables".

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a confirmé que ces études étaient celles visées à l'article 213 du C.W.A.T.U.P.

Il est rappelé à ce sujet qu'en vertu de l'alinéa 2 de cet article, lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux de restauration sur un bien inscrit sur la liste du patrimoine exceptionnel, l'étude préalable est obligatoire. Il y aura lieu d'en tenir compte dans l'application des dispositions en projet.

L'attention est aussi attirée sur le fait que l'article 213, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. impose au Gouvernement l'obligation de déterminer "le contenu et les conditions de mise en oeuvre de l'étude préalable, de même que les modalités d'intervention dans les frais de réalisation de celle-ci". En l'état des textes publiés au Moniteur belge, le Gouvernement n'a, à ce jour, pas mis en oeuvre cette habilitation. Il conviendrait qu'il le fasse.

3. Le projet d'arrêté prévoit que la personne qui introduit une demande de certificat de patrimoine doit avoir la qualité de propriétaire du bien concerné ou être "mandatée" par le propriétaire ⁽²⁾.

Il serait plus conforme à l'article 206, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., combiné avec l'article 109 de celui-ci, de prévoir que la demande de certificat de patrimoine doit être introduite par le propriétaire du bien ou par une personne qui a l'accord du propriétaire sur la demande.

⁽²⁾ Voir les dispositions suivantes en projet : l'article 505, 2/; l'article 509, § 2, alinéa 2, 1/; et l'annexe 15.

4. En ce qui concerne le comité d'accompagnement dont le projet d'arrêté prévoit l'intervention, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) Le projet d'arrêté donne un pouvoir de décision assez large au comité d'accompagnement.

On relève tout particulièrement, en ce sens, que le comité est chargé de déterminer la nature et l'ampleur des actes et travaux à effectuer, de décider de la nécessité et du contenu des études préalables, et d'approuver les études réalisées ou, le cas échéant, de solliciter des compléments à celles-ci ⁽³⁾.

La reconnaissance d'un pouvoir de décision aussi large à un comité d'accompagnement qui n'assume aucune responsabilité politique n'est pas admissible, d'autant que la mise en oeuvre de ces pouvoirs est susceptible d'imposer au demandeur des charges financières importantes et même, plus fondamentalement, de porter une atteinte excessive aux droits de propriété protégés par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le texte des dispositions envisagées devrait être revu afin que les pouvoirs reconnus à ce comité soient contenus dans des limites plus étroites.

b) Le texte doit être complété pour établir les autres règles de fonctionnement du comité d'accompagnement que celles qui sont mentionnées aux articles 511/1 à 511/3 en projet.

⁽³⁾ Articles 508, 2/ et 3/, et 511/1, § 2, en projet.
Le comité d'accompagnement dispose aussi d'un autre pouvoir de décision important, lorsque l'administration n'a pas respecté le délai prescrit pour l'envoi du certificat de patrimoine : en pareil cas, en effet, le procès-verbal de synthèse définitif établi par le comité d'accompagnement "tient lieu de certificat de patrimoine" (article 511/5 en projet). Sur la critique qu'appelle cette disposition, voir l'observation générale n/ 5.

5. Il résulte de l'article 511/5 en projet que, si l'administration ne respecte pas le délai qui lui est imparti pour l'envoi du certificat de patrimoine, le procès-verbal de synthèse définitif établi par le comité d'accompagnement "tient lieu de certificat de patrimoine".

Cette disposition ne peut être admise. En effet, l'article 109 du C.W.A.T.U.P. prévoit la délivrance d'un certificat de patrimoine, sans envisager, ni habiliter le Gouvernement à envisager, qu'un autre document puisse en tenir lieu ⁽⁴⁾.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

6. Le projet d'arrêté confère diverses attributions à l'"administration", c'est-à-dire, selon l'article 505, 1/, en projet, à la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du ministère de la Région wallonne.

Le texte doit déterminer quel agent de cette direction générale est compétent pour exercer les attributions en question.

7. Régulant une matière qui, comme déjà indiqué ⁽⁵⁾, relève, non seulement de la protection du patrimoine, mais aussi de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'arrêté en projet doit être proposé, exécuté et signé, non seulement par le Ministre qui a le patrimoine dans ses attributions, mais aussi par celui qui a l'urbanisme et l'aménagement du territoire dans les siennes.

⁽⁴⁾ L'habilitation que l'article 109 donne au Gouvernement d'arrêter dans quels cas et selon quelles modalités les permis d'urbanisme et les permis de lotir sont délivrés sur la base d'un certificat de patrimoine, ne suffit pas pour lui donner le pouvoir de prévoir qu'un autre document puisse tenir lieu de certificat de patrimoine.

⁽⁵⁾ Voir l'observation sur les formalités préalables.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 3

L'alinéa 3 doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 45.180/4 du Conseil d'État, donné le 13 octobre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État" ⁽⁶⁾.

Dispositif

Article 1^{er}

Article 506 en projet

Il convient d'insérer le mot "soit" entre le mot "relatif" et les mots "un monument".

Article 509 et annexe 15 en projet

Selon le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de l'article 509 en projet,

"La demande de certificat de patrimoine est établie conformément au formulaire figurant en annexe 15 ou au moyen du formulaire disponible sur le portail internet de la Région wallonne."

⁽⁶⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation 36.1 et formule F 3-5-2, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr. [13/10/2008].

Le formulaire figurant à l'annexe 15 en projet ne couvre pas l'ensemble des hypothèses dans lesquelles, en vertu de l'article 506 en projet, un certificat de patrimoine est requis. En effet, selon son intitulé, ce formulaire concerne uniquement les cas de travaux d'entretien ou de restauration de biens classés. En outre, à suivre certains éléments du formulaire, celui-ci semble conçu seulement pour les monuments.

Il conviendrait de compléter l'annexe 15 en projet de manière à couvrir tous les cas dans lesquels un certificat de patrimoine est requis.

En outre, en tout état de cause, il ne peut être purement et simplement renvoyé au "portail internet de la Région wallonne" pour fixer le contenu des demandes de certificat de patrimoine.

Sans doute s'agit-il de prévoir que la version informatique du formulaire figurant en annexe 15 est accessible sur le portail internet de la Région wallonne. Si telle est l'intention, il suffirait alors d'insérer au paragraphe 2, alinéa 1^{er} de l'article 509, en projet, le mot "même" entre les mots "au moyen du" et le mot "formulaire".

Article 511/4 en projet

L'alinéa 2 n'a d'autre objet que de rappeler des règles qu'énoncent déjà le 2/, a), et le 3/, b), de l'article 498 du C.W.A.T.U.P.

En outre, l'alinéa 3 n'a d'autre objet que de rappeler une règle déjà formulée par l'article 109, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

Ces alinéas sont donc inutiles et seront omis.

Article 2

Cette disposition se réfère à une annexe 16bis qui, en état des textes publiés à ce jour au Moniteur belge, n'existe pas dans le C.W.A.T.U.P.

Le texte en projet reste, par ailleurs, en défaut de régler le sort de l'annexe 17 du C.W.A.T.U.P., qui actuellement fixe le modèle du "certificat de patrimoine".

L'article 2 doit en conséquence être revu pour assurer la cohérence interne du C.W.A.T.U.P.

Article 4

Depuis l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2004 portant intégration dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine des dispositions relatives aux signes distinctifs sur les monuments et sites protégés, à la commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne et au certificat de patrimoine, les articles 2, 2/ à 4/, et 3 à 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 relatif au certificat de patrimoine forment les articles 505 à 514 du C.W.A.T.U.P.

Ce sont précisément ces derniers articles que le projet d'arrêté tend à remplacer.

Par ailleurs, la seule disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 que l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2004 n'a ni abrogée, ni intégrée dans le C.W.A.T.U.P., à savoir l'article 12, a épuisé ses effets.

Aussi l'abrogation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 est dépourvue de toute raison d'être.

L'article 4 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