GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 46.420/4
DU 6 MAI 2009

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 8 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux subsides en matière de patrimoine immobilier", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté entend notamment organiser l'octroi de subventions pour la réalisation des études préalables visées à l'article 213 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après dénommé le C.W.A.T.U.P.).

À ce propos, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'article 213, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. impose au Gouvernement de déterminer "le contenu et les conditions de mise en oeuvre de l'étude préalable". 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 (1).

2. L'article 2 du projet permet l'octroi de subsides notamment pour l'exécution de "travaux de maintenance", d'une part, et pour l'exécution de "travaux d'entretien et de restauration", d'autre part.

Quant aux articles 17 à 32 du projet, ils règlent l'octroi de subsides pour "les travaux d'entretien et de restauration".

(1) Voir à ce propos l'avis 45.180/4, donné le 13 octobre 2008, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 29 janvier 2009 remplaçant les dispositions relatives au certificat de patrimoine.

Concernant ces dispositions, il faut avoir égard à l'article 187 du C.W.A.T.U.P. Celui-ci ne définit pas la notion de "travaux d'entretien".

En revanche, il définit comme suit les notions de "protection", "prévention", "maintenance" et "restauration" :

> "8/ protection : l'ensemble des mesures visant l'identification au moyen d'inventaires, l'étude scientifique, la sauvegarde ou le classement du patrimoine immobilier, en ce compris l'établissement d'une zone de protection s'il échet;
>
> 9/ prévention : l'ensemble des études sanitaires, des études préalables et des opérations de maintenance;
>
> 10/ maintenance : ensemble des opérations d'entretien préventives ou curatives, soit définitives mais qui ne modifient ni l'aspect extérieur ou intérieur du bien, ni ses matériaux, ni les caractéristiques qui ont justifié les mesures de protection, soit provisoires, pour les biens immobiliers classés, inscrits sur la liste de sauvegarde, ou en voie de classement après notification de la décision du Gouvernement d'entamer la procédure de classement, et dont les montants maximums sont déterminés par le Gouvernement;
>
> 11/ restauration : l'ensemble des travaux d'assainissement, de réfection, de mise en valeur, ou d'entretien autres que ceux visés au 9/".

De ces différentes définitions, il suit que les travaux d'entretien relèvent essentiellement de la maintenance, pour autant qu'ils ne dépassent pas un montant maximal à fixer par le Gouvernement; quant à la "restauration" elle peut comporter des travaux d'entretien, mais uniquement dans la mesure où il ne s'agit pas d'études sanitaires, d'études préalables et d'opérations de maintenance.

En d'autre termes, les travaux d'entretien relèvent soit de la "maintenance", soit de la "restauration".

Par ailleurs, il convient de prendre en considération la circonstance que la convention-cadre prévue à l'article 216 du C.W.A.T.U.P., et dont l'article 32 du projet entend déterminer le contenu, ne concerne que les seuls frais de restauration.

De ce qui précède, il suit que le texte en projet ne peut, comme il le fait, distinguer, d'une part, les "travaux de maintenance" (chapitre 1er, article 2 et section 3), et d'autre part, les "travaux d'entretien et de restauration" (chapitre 1er, article 2 et section 4).

L'arrêté en projet sera revu en conséquence. À ce propos, le plus adéquat serait sans doute, conformément aux catégories prévues par l'article 187, 10/ et 11/, du C.W.A.T.U.P., de remplacer les mots "travaux d'entretien et de restauration" par les mots "travaux de restauration".

3. Plusieurs dispositions du texte en projet permettent au Ministre de soumettre à des conditions particulières l'obtention de la subvention [(2)].

Une telle habilitation est excessivement large. C'est au Gouvernement qu'il appartient de fixer les règles essentielles relatives aux conditions et modalités d'octroi des subventions.

Si l'on peut concevoir que le Ministre soit habilité à imposer certaines conditions spécifiques selon le projet concerné, il appartient au Gouvernement de définir les critères à prendre en compte par le Ministre pour ce faire, ainsi que les limites du pouvoir qu'il entend ainsi lui accorder, ce qui permettra, au demeurant, de garantir plus efficacement le respect du principe d'égalité.

Observations particulières

Préambule

1. Les dispositions visées aux alinéas 2 et 3 du préambule de l'arrêté en projet ne lui procurent pas de fondement juridique. Ces dispositions ne seront pas mentionnées au préambule sous la forme de visas mais pourront le cas échéant y figurer sous la forme de considérants.

2. L'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne ainsi que l'avis de la Commission régionale de l'aménagement du territoire ne sont pas requis préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet. Ils ne figureront pas au préambule de l'arrêté en projet sous forme de visas mais pourront le cas échéant y figurer sous la forme de considérants.

---

(2) Voir l'article 6, l'article 13, l'article 25, alinéa 1er, et l'article 40 du projet.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis 46.420/4 du Conseil d'État, donné le 6 mai 2009, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" (3).

Dispositif

Article 2

1. En vertu de la disposition en projet, il incombe au demandeur de subsides de respecter "la législation relative aux marchés publics". La section de législation se demande si un renvoi aussi général à cette législation n'apparaît pas disproportionné dans la mesure où elle s'adresse à des demandeurs de subsides qui seraient des personnes privées, en principe non soumises à cette législation (4) (5).

L'auteur du projet doit également être à même d'établir les motifs raisonnables pour lesquels le respect de cette législation serait, seul, érigé en condition d'octroi des subventions, alors que d'autres législations, par ailleurs applicables à l'exécution des travaux considérés, ne seraient pas érigées en de telles conditions d'octroi.

2. L'article 2 du projet prévoit en son alinéa 1er que, pour un monument classé au sens de l'article 185, alinéa 2, a), du code, le ministre "peut" octroyer des subsides pour des opérations déterminées.

---

(3) Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2, www.conseildetat.be (06/05/2009).

(4) Comparer pour ce qui concerne le régime actuel avec l'article 4, 4/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 relatif au subventionnement des travaux de conservation des monuments classés.

(5) Quant au principe même de ne rendre applicable que certaines dispositions sur les marchés publics, comparer avec l'article 4, § 4, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

.../...

Il faut en déduire que les propriétaires de monuments classés ne disposent pas d'un droit à l'obtention de la subvention, et ce, même lorsqu'ils remplissent toutes les conditions d'octroi de celle-ci, qui sont fixées par le C.WA.T.U.P. ou en vertu de ce dernier.

Il conviendrait, à tout le moins, que le texte détermine, dans le respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, les critères sur la base desquels le ministre exercera le pouvoir discrétionnaire qui lui est ainsi reconnu [(6)].

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 20, 21, 34 et 35 du projet.

3. Comme le souligne l'Inspecteur des Finances dans son avis donné le 28 janvier 2009 sur le texte en projet, et comme il ressort de l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne du 30 mars 2009, il se déduit de l'article 2, alinéa 2, du projet, que des subsides pourront être octroyés pour des interventions portant sur des parties du bien immobilier non classées, s'il s'agit de préserver l'intégrité structurelle des parties classées.

À ce propos, il convient de relever qu'aucune disposition, que l'arrêté en projet se donne pour fondement légal, ne permet au Gouvernement d'octroyer des subventions - et d'en régler l'octroi - pour des éléments ne faisant pas l'objet de mesure de protection du patrimoine.

L'article 2, alinéa 2, sera donc omis.

---

(6) Voir notamment à ce propos l'avis 43.980/4, donné le 16 janvier 2008, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale (observation relative à l'article 11).

.../...

Articles 4 et 5

Dès lors que le texte en projet, spécialement son article 4, ne définit pas le contenu de la "demande de subside", la section de législation n'aperçoit pas comment l'administration pourrait adresser au demandeur un "relevé des pièces manquantes", comme le prévoit l'article 5 du projet.

Certes, l'article 4 du projet prévoit que la demande "est rédigée sur base d'un formulaire fourni par l'administration", mais cette disposition ne peut être comprise comme impliquant que l'administration est ainsi habilitée à déterminer elle-même quel est le contenu de la demande : un tel pouvoir réglementaire ne peut en effet être consenti à l'administration.

L'arrêté en projet doit être complété de sorte qu'il énumère de manière précise et complète les éléments et pièces que comportera obligatoirement la demande de subvention ici concernée.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 10 et 11, ainsi que 36 et 37 du projet.

Article 6

Les mots "Sur la proposition de l'administration" doivent être supprimés. En effet, il ne revient pas à un arrêté réglementaire de régler la manière dont les services du Gouvernement seront amenés à participer à l'élaboration de la décision que prendra le ministre auquel ces services sont hiérarchiquement soumis.

La même observation vaut pour la suite du projet, notamment les articles 13, 25 et 40.

Article 7

Les mots "Sous réserves du respect des conditions particulières fixées dans l'arrêté ministériel", sont inutiles et doivent être omis.

.../...

Article 8

L'article 8 du projet ne trouve pas son fondement légal dans les dispositions du C.W.A.T.U.P. visées au préambule de l'arrêté en projet. En outre, prévoir une telle appropriation des études est susceptible de constituer une violation de droit de propriété intellectuel qui s'y attache [(7)].

Il sera omis.

Section 3

La section 3 du projet entend régler l'octroi de subsides pour les travaux de "maintenance" au sens de l'article 187, 10/, du C.W.A.T.U.P.

À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que l'article 187, 10/, du C.W.A.T.U.P. définit la "maintenance" comme étant l'"ensemble des opérations d'entretien préventives ou curatives, soit définitives mais qui ne modifient ni l'aspect extérieur ou intérieur du bien, ni ses matériaux, ni les caractéristiques qui ont justifié les mesures de protection, soit provisoires, pour les biens immobiliers classés, inscrits sur la liste de sauvegarde, ou en voie de classement après notification de la décision du Gouvernement d'entamer la procédure de classement, et dont les montants maximums sont déterminés par le Gouvernement".

Il appartient au Gouvernement de fixer les montants maximaux des travaux concernés. À cet égard, il convient de ne pas confondre la fixation des montants maximaux des travaux de maintenance - non fixés par le texte en projet - et la fixation des montants maximaux des subsides octroyés pour ces travaux - fixés par l'article 9 du projet.

---

(7) Voir sur cette question, l'avis 43.526/4, donné le 30 janvier 2008, sur un projet devenu le décret du 23 octobre 2008 portant diverses mesures relatives aux établissements d'hébergement touristique, aux attractions touristiques, à l'organisation du tourisme et aux itinéraires touristiques balisés (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 834/1, pp. 22-34) et le décret du 23 octobre 2008 relatif aux permissions de voiries des itinéraires touristiques balisés et modifiant le décret du 19 décembre instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallon (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 835/1, p. 4).

.../...

L'auteur du projet veillera à ce que les montants maximaux des travaux de maintenance soient fixés conformément à l'article 187, 10/, du C.W.A.T.U.P.

Article 9

La section de législation s'interroge sur les motifs pour lesquels le taux de subside fixé par l'article 9, § 3, ne s'applique pas lorsque les travaux sont réalisés, non pas par le demandeur lui-même, mais à titre gratuit par des tiers dans le respect des législations applicables en la matière.

Une observation similaire vaut pour l'article 18, § 1er, c), du projet.

Article 12

L'article 214, § 2, alinéa 1er, du C.W.A.T.U.P. prévoit que "la Région intervient dans les frais relatifs aux opérations de maintenance au sens de l'article 187, 10/, à la condition que le Comité de la maintenance ait donné un avis favorable préalablement à la réalisation des travaux".

Il en résulte qu'un avis favorable doit expressément être donné par le comité de maintenance et que le Gouvernement ne peut dispenser de l'obtention d'un tel avis.

La disposition à l'examen ne peut donc prévoir que, passé le délai imparti au comité de maintenance, son avis est "réputé favorable".

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 17

L'article 17 du projet définit les travaux d'entretien et de restauration qui peuvent faire l'objet d'un subside.

Outre ce qui a été exposé dans l'observation générale 2, l'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur ce que la "restauration" étant définie par l'article 187, 11/, du C.W.A.T.U.P. comme "l'ensemble des travaux d'assainissement, de réfection, de mise en valeur, ou d'entretien autres que ceux visés au 9/", l'article 17 du projet, dès lors qu'il concerne "la restauration", ne peut être admis que dans la mesure où les travaux qu'il vise ne constituent pas des travaux visés à l'article 187, 9/, du C.W.A.T.U.P., à savoir des études sanitaires, des études préalables et des opérations de maintenance, telles que définies au 10/.

Plus spécialement, en ce qui concerne les opérations de maintenance, qui sont définies comme étant des opérations d'entretien, il y a lieu d'avoir égard à la circonstance que l'article 187, 10/, impose au Gouvernement d'en définir les montants maximaux.

Par conséquent, si par nature, certains travaux visés à l'article 17 du projet devaient être qualifiés d'opération de maintenance [(8)], ils pourraient faire l'objet de subventions au titre d'opérations de restauration dans la mesure où ils excéderaient les montants maximaux à fixer par le Gouvernement en exécution de l'article 187, 10/, du C.W.A.T.U.P.

Article 18

Selon l'article 18, § 1er, b), 2/, du projet, bénéficient d'un taux de subsides accru les travaux effectués sur les éléments faisant partie intégrante d'un monument et "présentant une valeur documentaire ou un intérêt artistique exceptionnel ou un intérêt reconnu exceptionnel en vertu de l'article 196, alinéa 3 du Code".

L'article 196, alinéa 3, ne conférant au Gouvernement que le pouvoir de reconnaître ponctuellement "le caractère exceptionnel de certains éléments classés", la section de législation n'aperçoit pas ce que le texte en projet entend viser par les notions de "valeur documentaire" ou "intérêt artistique exceptionnel", ni même par la notion d'"intérêt exceptionnel", ni encore sur quelle base le Gouvernement serait habilité à reconnaître ces valeurs et intérêts.

---

(8) Voir spécialement l'article 17, 1/ à 3/, 4/ *partim*, et 10/.

Le texte en projet sera revu en conséquence, en tenant compte des termes et de la portée de l'article 196, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P.

Article 19

La section de législation du Conseil d'État a souvent rappelé que la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration, même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi peuvent parfois être précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique (9).

L'impossibilité de fonder un régime de subvention sur une base contractuelle trouve notamment sa raison d'être dans la considération que, entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans des dispositions de nature législative ou réglementaire ayant une portée générale. À la lecture de telles dispositions, les candidats

(9) Voir notamment l'avis 33.745/4, donné le 30 octobre 2002, sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n/ 359/1, pp. 47-55), l'avis 38.432/1/2/3/4, donné le 23 mai 2005, sur un avant-projet devenu la loi-programme du 11 juillet 2005 (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 1820/1, pp. 76-90, observation 2 sous l'article 27 de l'avant-projet) et l'avis 39.780/4, donné le 20 février 2006, sur un projet devenu l'arrêté du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales, observations sous les articles 9 et 10 du projet; voir également l'avis 43.375/2/V, donné le 6 août 2007, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions générales selon lesquelles l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées peut conclure des conventions octroyant des subventions en vue de couvrir la totalité ou une partie du coût d'activités ou de prestations effectuées en faveur de personnes handicapées", ainsi que l'avis 45.364/4, donné le 19 novembre 2008, sur un avant-projet de décret "fixant les conditions d'agrément et organisant les guichets de l'énergie".

.../...

doivent en effet savoir s'ils répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de rechercher d'autres sources de financement, au lieu de s'interroger sur les arguments d'une négociation qui pourrait leur valoir un montant lui-même objet de cette négociation (10).

Par conséquent, le recours à une convention à conclure entre le pouvoir subsidiant et le demandeur de subsides n'est admissible que pour déterminer des aspects secondaires ou des modalités de détails lors de la mise en oeuvre de la réglementation envisagée.

Au regard des principes ainsi rappelés, l'article 19 du projet appelle les observations suivantes :

1/ concernant les travaux subsidiés visés à l'article 19, alinéa 1er, il convient que le Gouvernement fixe à tout le moins les critères à mettre en oeuvre par le Ministre pour décider ou non d'imposer au propriétaire de donner accès au monument;

2/ concernant tant l'alinéa 1er que l'alinéa 2 de l'article 19, d'une part, la convention relative aux conditions d'accès au monument ne pourra porter que sur les modalités de détails ou pratiques de cet accès; d'autre part, l'obligation imposée au propriétaire de maintenir le bien en bon état conformément à l'article 211, alinéa 1er, constitue l'une des obligations essentielles imposées aux propriétaires dans le cadre de la police de la protection du patrimoine immobilier et elle ne peut faire l'objet, dans son principe et son intégralité, d'une convention à conclure entre le pouvoir subsidiant et le propriétaire concerné.

---

(10) La négociation singulière d'une subvention entre un demandeur et l'autorité publique ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans un acte de portée générale expose en effet les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger sur le respect effectif des principes précités, lesquels ne sauraient être garantis, quelle que soit l'attention qu'y prêterait l'autorité, dans un système autorisant une juxtaposition de conventions au cours d'une longue période.

.../...

Compte tenu de ce qui précède, l'article 19 sera fondamentalement revu tant en ce qui concerne sa structure que son contenu. La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 20, alinéa 2 (11).

Article 21

La disposition examinée fait mention d'une diminution de la consommation énergétique globale du bâtiment de "30 KWH/M2" par an.

Conformément à l'article 7, § 1er, de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et fixant les unités de mesure légales et les étalons et les mesures nécessaires à la reproduction de ces unités, les unités de mesure légales doivent être employées dans les actes émanant des pouvoirs publics. En vertu de l'article 5 de la loi précitée, le Roi arrête le tableau qui fixe, par leur dénomination, leur définition et leur symbole, les unités légales.

Conformément au point 1 du chapitre II du tableau fixant les unités de mesures légales et leurs multiples et sous-multiples, annexé à l'arrêté royal du 14 septembre 1970 portant mise en vigueur partielle de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et fixant les unités de mesure légales et les étalons et les mesures nécessaires à la reproduction de ces unités, le symbole du préfixe kilo est "k" (12).

---

(11) Très subsidiairement, il existe une contradiction entre l'article 19, alinéa 1er du projet, duquel il résulte que pour les travaux subsidiés visés à l'article 18, alinéa 1er, a), une convention ne sera pas nécessairement conclue, et l'article 20, alinéa 2, qui suppose que pour ces mêmes travaux, une convention sera nécessairement conclue dans tous les cas.

(12) Voir l'avis 37.456/2/V, donné le 19 juillet 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations pour la préparation ou pour la conservation par découpage, cuisson, appertisation, surgélation, congélation, lyophilisation, déshydratation, salage, séchage, saurage et fumage, à l'exclusion des produits issus du lait et des corps gras mais y compris les aliments pour animaux de compagnie, de produits à base de viandes dont la capacité de production ou de conservation de produis finis est supérieure à 0,1 t/jour et inférieure ou égale à 2 t/jour et l'avis 37.457/2/V, donné le 19 juillet 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux commerces de détail de viandes et de produits à base de viandes couplés à la préparation de produits à base de viandes.

.../...

Conformément au point 17 du chapitre I du même tableau, le symbole du watt, unité dérivée du système international d'unités de mesures, est "W".

Conformément au point 6, b, du chapitre I du même tableau, le symbole de l'heure, qui est également reconnue comme unité de temps, est "h".

Conformément au point 2 du chapitre I du même tableau, le symbole du mètre carré, qui est l'unité de surface dérivée du système international d'unités de mesures, est "m²" [(13)].

La disposition sera revue à la lumière de ces observations afin de respecter les symboles officiels des unités légales utilisées.

Article 22

1. Sous réserve de l'observation 1 faite à propos de l'article 2 du projet, l'article 22 appelle l'observation suivante.

La disposition à l'examen détermine le contenu de la demande de subsides pour les travaux de restauration.

À ce titre, l'article 22, alinéa 2, exige notamment que le dossier de demande comporte :

"5/ les documents suivants liés à la procédure du marché public réalisé :

a) la preuve de la mise en concurrence, laquelle doit à tout le moins figurer sur le site portail des marchés publics de la Région wallonne;

b) une copie des offres des soumissionnaires;

c) une copie du rapport de l'auteur du projet;

d) une copie de la décision d'attribution du marché."

---

(13) Voir, par analogie, l'avis 38.711/2/V, donné le 28 juillet 2005, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2005 déterminant la liste des actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis préalable du fonctionnaire délégué, du concours d'un architecte ou qui requièrent une déclaration urbanistique préalable et modifiant l'article 307 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine.

.../...

Selon l'alinéa 3 de l'article 22, ces documents ne sont toutefois pas exigés "lorsque l'état d'un monument classé requiert la prise de mesures urgentes nécessaires à la sauvegarde de l'édifice".

Ces dispositions sont sujettes à critiques pour les raisons suivantes.

1/ L'auteur du projet ne perdra pas de vue que l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 précitée autorise le recours à la procédure négociée sans publicité dans bien d'autres cas que celui de l'urgence, et que la consultation de plusieurs entrepreneurs n'est requise que dans la mesure du possible. À ce propos, à titre d'exemple, une telle consultation serait dépourvue de sens et d'objet pour les travaux qui "ne peuvent en raison de leur spécificité technique, artistique ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, être confiés qu'à un entrepreneur [...] déterminé" (14).

2/ Par ailleurs, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que l'urgence ne dispense pas du respect de la loi précitée du 24 décembre 1993. Certes, l'article 17, § 2, 1/, c) de cette loi prévoit qu'il peut être traité par procédure négociée sans respecter de règle de publicité lors du lancement de la procédure, mais si possible après consultation de plusieurs entrepreneurs, lorsque "dans la mesure strictement nécessaire, l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ne permet pas de respecter les délais exigés par les autres procédures".

Toutefois, force est de constater que cette disposition ne dispense pas de l'application de la loi mais se limite à permettre un recours à une procédure négociée. Par ailleurs, les conditions mises au recours à la procédure négociée par l'article 17, § 2, 1/, c), précité, s'avèrent plus sévères que celles fixées à l'article 22, alinéa 3 du projet.

3/ En conclusion, sous réserve de l'observation 1 faite sous l'article 2, l'article 22 sera revu de manière à assurer la cohérence du texte en projet avec la législation applicable en matière de marchés publics, tout en n'imposant pas de conditions disproportionnées au regard du but poursuivi.

---

(14) Article 17, § 2, 1/, f), de la loi du 24 décembre 1993 précitée.

2. Les documents requis par l'article 22, alinéa 2, à l'examen, spécialement les 4/, et 6/, suggèrent que l'intention de l'auteur du projet est de soumettre l'octroi des subventions à des conditions non prévues par d'autres dispositions du texte en projet; si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, celle-ci doit apparaître clairement dans l'arrêté en projet et les conditions mises à l'octroi des subsides doivent être prévues comme telles et non apparaître à l'occasion de la disposition qui détermine le contenu de la demande de subsides; le texte en projet sera revu en conséquence; à ce propos, l'auteur du projet veillera à ce que les conditions d'octroi des subventions ne soient pas rédigées en ce sens que le demandeur de subvention doit s'engager à respecter des obligations déterminées; un tel procédé ne peut en effet être admis : il incombe au Gouvernement, de fixer les conditions d'octroi de subvention directement lui-même, sans que la personne qui demande la subvention doive en outre s'engager à respecter les conditions en question [(15)].

3. L'article 22 doit être revu afin de tenir compte de l'hypothèse prévue par l'arrêté en projet dans laquelle les travaux peuvent être réalisés par le demandeur [(16)].

Article 32

Pour les raisons exposées à l'observation générale 2, la disposition à l'examen ne peut avoir trait aux "travaux d'entretien". Sa portée doit être limitée aux travaux de restauration.

Ceci étant posé, l'article 32 du projet appelle encore les observations suivantes.

---

(15) En ce sens, voir notamment *mutatis mutandis* l'avis 39.927/4 donné le 6 novembre 2006 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2007 relatif à l'agrément des "écoles de pêche" et des formateurs ainsi qu'à l'octroi de subventions aux "écoles de pêche" agréées, ainsi que l'avis 40.059/4, donné le 12 avril 2006, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er juin 2006 fixant les modalités d'agrément des auditeurs pour la réalisation d'audits énergétiques dans le secteur du logement.

(16) Voire, même le cas échéant, par des tiers à titre gratuit, il est renvoyé sur ce point à l'observation formulée sous l'article 9, § 3 du projet.

1. L'alinéa 1er se borne à rappeler une règle qui résulte déjà de l'article 216, alinéa 1er, du C.W.A.T.U.P. Or, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur. L'alinéa 1er sera donc omis.

2. L'alinéa 2, 6/, de la disposition à l'examen doit être complété de sorte que le contenu de l'accord-cadre que le Gouvernement est habilité à arrêter conformément à l'article 216, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. englobe tous les éléments énumérés par le législateur, et notamment le calendrier de réalisation des travaux.

3. L'article 216, alinéa 2 du C.W.A.T.U.P. habilite le Gouvernement à arrêter non seulement le contenu des accords-cadres, mais également les modalités de leur mise en oeuvre. L'arrêté en projet est en défaut de régler ce dernier point. Il sera complété en conséquence.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 33

L'article 33 reproduit des définitions qui figurent déjà à l'article 1er du projet. Il est inutile et sera omis.

Chapitre 2 (spécialement les articles 34 et 35)

Tandis que le chapitre premier de l'arrêté en projet entend régler l'octroi de subsides pour certains travaux effectués sur des monuments classés, le chapitre 2 a trait, selon son intitulé, au "Petit patrimoine populaire".

Celui-ci est défini par l'article 187, 13/, du C.W.A.T.U.P. comme étant "les petits éléments construits, isolés ou faisant partie intégrante d'un ensemble, qui agrémentent le cadre de vie, servent de référence à la population locale, ou contribuent au sentiment d'appartenance et qui font ou non l'objet d'une mesure de protection".

L'article 231 du C.W.A.T.U.P. prévoit que la Région peut intervenir dans les frais visant la conservation intégrée du petit patrimoine, selon les conditions fixées par le Gouvernement.

Ceci étant rappelé, le chapitre 2 du projet, spécialement ses articles 34 et 35 appellent les observations suivantes.

1. Contrairement à ce que son intitulé mentionne, le chapitre 2 du projet ne se limite pas à régler l'octroi de subsides ayant trait au petit patrimoine populaire. Il règle aussi l'octroi de subvention pour des opérations relatives à des "arbres remarquables au sens de l'article 266 du [C.W.A.T.U.P]".

Or, le C.W.A.T.U.P. ne comporte pas de dispositions relatives à la protection du patrimoine permettant expressément et spécifiquement au Gouvernement de régler l'octroi de subventions pour des opérations sur des "arbres remarquables".

En réalité, un "arbre remarquable" au sens de l'article 266 du C.W.A.T.U.P. ne peut faire l'objet d'une subvention dans le cadre de la politique de la protection du patrimoine que :

- soit s'il est classé, et dans la limite des dispositions décrétales du C.W.A.T.U.P. qui autorisent l'octroi de subventions pour les biens immobiliers classés; sur ce point, l'attention doit être attirée sur ce que, dès lors que le chapitre premier de l'arrêté en projet n'entend s'appliquer qu'aux monuments classés, il n'a pas vocation à s'appliquer aux arbres remarquables classés : ceux-ci ne peuvent être classés comme "monuments", ces derniers étant définis par l'article 185, alinéa 2, a, du CW.A.T.U.P. comme étant "toute réalisation architecturale ou sculpturale considérée isolément, y compris les installations et les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation";

- soit s'il relève du "petit patrimoine populaire", ce qui ne peut s'apprécier qu'au cas par cas [(17)].

L'arrêté en projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. L'article 231 du C.W.A.T.U.P. permet à la Région d'intervenir dans les frais visant la "conservation intégrée du petit patrimoine". La notion de "conservation intégrée" est définie par l'article 185, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. comme étant "l'ensemble des mesures qui ont pour finalité d'assurer la pérennité de ce patrimoine, de veiller à son maintien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou naturel, ainsi qu'à son affectation et son adaptation aux besoins de la société".

S'agissant du petit patrimoine populaire, le chapitre 2 de l'arrêté en projet n'entend pas régler l'intervention de la Région dans les frais de "conservation intégrée", mais dans ceux exposés pour réaliser des "travaux d'entretien", de "réparation", de "restauration", d'"aménagement", de "mise en valeur", ainsi que pour la réalisation d'"action[s] collective[s] de mise en valeur".

---

(17) L'article 266 du C.W.A.T.U.P. définit l'"arbre remarquable" comme suit :
"Pour l'application de l'article 41, 1er, 7/ (lire article 84, 11/), du présent Code, sont considérés comme arbres remarquables :
1/ les arbres remarquables en raison de leur valeur esthétique ou paysagère, à savoir les arbres isolés à haute tige ou les arbustes, d'au moins trente ans, dans les espaces ouverts, et les arbres corniers ou de limites;
2/ les arbres qui ont fait l'objet d'une étude ou d'un écrit, et dont mention est faite par avis publié au Moniteur belge;
3/ les arbres répertoriés dans l'ouvrage de Jean Chalon, intitulé «1.134 arbres remarquables de la Belgique» (Namur, 1902), et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge*;
4/ les arbres répertoriés dans l'ouvrage l'administration des eaux et forêts, intitulé «Arbres remarquables de la Belgique» (Bruxelles, 1978), et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge;*
5/ les arbres classés ou faisant l'objet d'une procédure de classement, conformément à la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, modifiée par le décret du 28 juin 1976 du conseil de la Communauté française;
6/ les arbres répertoriés, individuellement ou en groupe, sur des listes établies annuellement par communes à l'initiative des fonctionnaires délégués."
De cette définition et de la définition que l'article 187, 13/, du C.W.A.T.U.P. donne du "petit patrimoine populaire", il ne se déduit pas que tout arbre remarquable appartiendra nécessairement, *ipso facto*, au "petit patrimoine populaire".

.../...

Parmi ces différentes notions, seule la notion de "restauration" est définie à l'article 187, 11/, du C.W.A.T.U.P.

S'agissant de la "restauration", elle ne peut donc être comprise, dans le texte en projet, que dans le sens que lui donne l'article 187, 11/, précité, puisque cet article constitue une disposition législative.

Pour le surplus, les articles 34 et 35 du projet emploient des termes qui, d'une part, visent des opérations qui ne sont pas spécifiquement mentionnées à l'article 231 du C.W.A.T.U.P., et d'autre part, ne sont pas autrement définies par les articles 185 ou 187 du code.

Compte tenu de ce qui précède, le texte en projet doit être revu afin d'assurer strictement la cohérence de terminologie entre les dispositions à l'examen et les dispositions législatives du C.W.A.T.U.P. précitées, qui leur servent de fondement [(18)].

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 39

La disposition qui prévoit que passer un délai fixé, un avis est réputé favorable, établit une présomption. Aucune disposition décrétale n'y habilite le Gouvernement.

Mieux vaut écrire "Passé ce délai, l'examen de la demande est poursuivi".

Article 44

Aucune des dispositions dont l'arrêté en projet entend assurer l'exécution n'habilite le Gouvernement à octroyer des subventions pour l'élaboration et la mise à jour du plan de gestion visé à l'article 44 du projet.

Cette disposition sera omise.

---

(18) Il est renvoyé, sur ce point, à l'observation générale 2.

Article 45

La disposition impose aux pouvoirs locaux que sont les communes et les provinces, la création dans leur patrimoine et dans leur comptabilité d'un fonds "affecté à des dépenses visant à intervenir financièrement sur tout projet pouvant faire l'objet d'un subside visé par le présent arrêté".

Le Gouvernement ne dispose d'aucune habilitation pour imposer le recours à un tel mécanisme.

Par ailleurs, il lui appartient, conformément à l'article 215 du C.W.A.T.U.P., d'établir les modalités selon lesquelles la province et la commune intéressées interviennent dans les frais de restauration des biens classés.

À cet égard, la création d'un fonds budgétaire provincial ou communal, ne constitue pas une "telle modalité".

Article 50

Il convient d'écrire :

"Le ministre qui a le patrimoine dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Observation finale

Compte tenu de l'omission de l'article 33, il y a lieu de faire figurer l'article 1er dans un chapitre 1er nouveau, intitulé "Disposition générale" et de revoir la numérotation des autres chapitres.

Enfin, l'intitulé de la section 1re du chapitre 1er (devenant 2) sera mise au singulier, cette section ne comprenant plus qu'un seul article.

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