



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.087/4
du 8 octobre 2012

advies 52.087/4
van 8 oktober 2012

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 24 juin 2010 fixant les
conditions d'octroi d'une
subvention pour les travaux de
conservation relatifs au petit
patrimoine'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
24 juni 2010 houdende
vaststelling van de
voorwaarden voor het
toekennen van een subsidie
voor de werken tot behoud van
klein erfgoed'

Le 21 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 juin 2010 fixant les conditions d'octroi d'une subvention pour les travaux de conservation relatifs au petit patrimoine'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 octobre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 octobre 2012.

*

Op 21 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 juni 2010 houdende vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor de werken tot behoud van klein erfgoed'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 2012.

*

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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 206, 2°, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après le CoBAT) définit la notion de conservation comme suit :

« conservation : l'ensemble des mesures visant à l'identification, l'étude, la sauvegarde, la protection, le classement, l'entretien, la gestion, la restauration, la consolidation, la réaffectation et la mise en valeur du patrimoine immobilier, dans le but de l'intégrer dans le cadre de la vie contemporaine et de le maintenir dans un environnement approprié ».

Tel que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 juin 2010 'fixant les conditions d'octroi d'une subvention pour les travaux de conservation relatifs au petit patrimoine' est en vigueur, il met en place un système d'octroi de subvention pour les actes et travaux de « conservation » en général, relatifs au petit patrimoine.

Il ressort des articles 2 et 8 du projet d'arrêté que l'intention de son auteur est notamment de modifier le champ d'application de l'arrêté du 24 juin 2010 précité, en limitant celui-ci aux seuls travaux de « restauration ».

L'arrêté en projet entend donc fortement réduire le champ d'application de l'arrêté du 24 juin 2010, puisqu'aux termes de l'article 206, 2°, du CoBAT, la « restauration » ne constitue qu'un des nombreux éléments qu'englobe la notion de « conservation ».

Il a donc pour objet de réduire les hypothèses d'octroi de subvention en vue de protéger le patrimoine immobilier.

Pareille limitation ou réduction doit être compatible avec l'obligation de *standstill* que la Cour constitutionnelle attache à l'article 23 de la Constitution qui consacre, en son alinéa 3, 4°, le droit à la protection d'un environnement sain.

Dans son arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006 notamment, la Cour constitutionnelle a défini ainsi l'obligation de *standstill* :

« L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général » ¹.

¹ B.7.1.

Elle l'a encore rappelé dans son arrêt n° 22/2011 du 3 février 2011, toujours à propos du « droit à la protection d'un environnement sain ».

« La Cour a jugé que cette disposition impliquait une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général (arrêts n^{os} 135/2006, 137/2006, 145/2006, 87/2007, 114/2008, 121/2008, 94/2010, 113/2010 et 2/2011) »².

L'auteur du projet doit dès lors s'assurer que les mesures prévues par le texte en projet ne constituent pas une réduction sensible du niveau de protection offert par la réglementation en vigueur ou que cette réduction est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général.

Cette justification doit satisfaire au principe de proportionnalité, ce qui signifie que les mesures doivent être appropriées, nécessaires à l'intérêt général poursuivi et proportionnées au sens strict³.

En l'espèce, le dossier communiqué à la section de législation ne comporte pas d'élément de nature à justifier la réduction envisagée.

Interrogée à ce propos, la déléguée du Gouvernement a exposé ce qui suit :

« L'objectif est de préciser le champ d'application qui est déjà appliqué aujourd'hui (et ce depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté de 2010). En effet, le but de cette prime est de viser (outre les études préalables nécessaires aux travaux), les travaux de restauration et non pas ceux relatifs à l'entretien car ces derniers sont visés par la prime à l'embellissement des façades d'application via les arrêtés de 2002 (Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2002 (MB du 25.06.2002) et arrêté ministériel du 19 juin 2002 relatif aux modalités d'application (MB du 25.06.2002)).

Aucun dossier de subvention traité depuis 2010 ne vise des travaux d'entretien.

Il s'agit donc d'une clarification pour les futures demandes qui n'entraîne pas de changement dans la pratique et la mise en œuvre des décisions qui ont été prises jusque-là ».

En ce qui concerne l'exclusion des actes et travaux d'« entretien » du champ d'application de l'arrêté du 24 juin 2010, les explications ainsi fournies permettent de considérer que la mesure prévue par le projet n'entraîne pas une réduction sensible du niveau de protection offert par la réglementation en vigueur⁴.

² B.3.2.

³ Voir I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et *standstill* : vrais ou faux amis ? », Aménagement, 2009/1, pp. 19-20.

⁴ Cette observation fait écho à des observations faites dans l'avis 43.797/4 donné le 14 janvier 2008 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2009 'modifiant le Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau en ce qui concerne les prises d'eau souterraine, les zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance', dans l'avis 49.236/4 donné le 2 mars 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 'portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000

Par contre, les justifications communiquées ne disent mot des autres opérations de conservation, visées à l'article 206, 2°, du CoBAT, telles, par exemple, l'identification, la protection et la mise en valeur.

Les auteurs du projet devront être en mesure de justifier la mesure envisagée à l'égard de ces autres opérations également.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 206, 2° et 11°, du CoBAT ne procure pas, à proprement parler, un fondement légal à l'arrêté en projet.

La mention de cet article sera donc omise de l'alinéa 1^{er} du préambule ⁵.

2. À l'alinéa 4 du préambule, il convient de préciser la date de l'accord du Ministre du Budget.

DISPOSITIF

Article 3 nouveau

Sous réserve de l'observation générale, l'arrêté en projet doit être complété par un article 3 nouveau afin de remplacer dans l'article 3 de l'arrêté du 24 juin 2010 le mot « conservation » par le mot « restauration ».

Article 4

Il est question à l'article 4, c), du projet des mots « professionnel qualifié, enregistré ou légalement reconnu ». L'attention des auteurs du projet est toutefois attirée sur ce que le système d'enregistrement des entrepreneurs en Belgique a été abrogé par la loi du 7 novembre 2011 'portant des dispositions fiscales et diverses' ⁶.

ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000' ainsi que dans l'avis 49.571/4 donné le 25 mai 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2011 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 relatif à l'octroi de subventions pour la plantation et l'entretien de haies vives, de vergers et d'alignements d'arbres'.

⁵ En ce sens, voir l'avis 46.935/4 donné le 8 juillet 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 juin 2010 'fixant les conditions d'octroi d'une subvention pour les travaux de conservation relatifs au petit patrimoine'.

⁶ Voir les articles 17 à 20 de la loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2012.

Article 9

Il convient de fixer la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Sur ce point et à toutes fins utiles, il est rappelé à l'auteur du projet qu'en principe, à défaut d'habilitation légale expresse, un arrêté réglementaire ne peut emporter un effet rétroactif qu'à titre exceptionnel, lorsque la rétroactivité est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Annexe

L'annexe du projet doit être précédée d'un premier entête mentionnant qu'elle constitue l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du (...) 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 juin 2010 fixant les conditions d'octroi d'une subvention pour les travaux de conservation relatifs au petit patrimoine', suivi par un second entête mentionnant qu'elle constitue l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 juin 2010 'fixant les conditions d'octroi d'une subvention pour les travaux de conservation relatifs au petit patrimoine' ⁷.

OBSERVATION FINALE

Comme dans le CoBAT (article 210, 11°) et dans le texte en vigueur ⁸, il y a lieu d'écrire « petit patrimoine » sans majuscules. Le nouvel intitulé (article 8 du projet) et le texte en projet ainsi que l'annexe seront revus à la lumière de cette observation.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be onglet « Technique législative », recommandation n° 174 et formule F 4-2-13-2.

⁸ Voir les textes publiés au *Moniteur belge*.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

In artikel 206, 2°, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna BWRO genoemd) wordt het begrip behoud als volgt gedefinieerd:

“behoud: het geheel van de maatregelen gericht op het identificeren, de studie, de bewaring, de vrijwaring, de bescherming, het onderhoud, het beheer, de restauratie, het verstevigen, de herbestemming en het tot zijn recht doen komen van het onroerende erfgoed, teneinde het te integreren in het hedendaagse leven en het te behouden in een passende omgeving”.

Zoals het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 juni 2010 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor werken tot behoud van klein erfgoed’ thans geldt, voert het een regeling in tot toekenning van een subsidie voor de handelingen en werken met het oog op het “behoud” in het algemeen van klein erfgoed.

Uit de artikelen 2 en 8 van het ontwerpbesluit blijkt dat het inzonderheid de bedoeling van de steller ervan is het toepassingsgebied van het voormelde besluit van 24 juni 2010 te wijzigen door het te beperken tot alleen “restauratiewerkzaamheden”.

Het ontworpen besluit strekt er dus toe het toepassingsgebied van het besluit van 24 juni 2010 sterk in te perken, aangezien “restauratie” volgens de bewoordingen van artikel 206, 2°, van het BWRO, slechts een van de vele zaken is die onder het begrip “behoud” vallen.

Het ontwerp strekt er dus toe de gevallen te beperken waarin een subsidie met het oog op de bescherming van het onroerend erfgoed kan worden toegekend.

Een dergelijke beperking of vermindering moet conform de *standstill*-verplichting zijn die volgens het Grondwettelijk Hof vervat ligt in artikel 23 van de Grondwet, waarvan het derde lid, 4°, het “recht op de bescherming van een gezond leefmilieu” huldigt.

In arrest 137/2006 van 14 september 2006 heeft het Grondwettelijk Hof de *standstill*-verplichting als volgt omschreven:

“Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in

aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”¹.

Het Hof heeft nogmaals aan deze verplichting herinnerd in arrest 22/2011 van 3 februari 2011, eveneens in verband met het “recht op de bescherming van een gezond leefmilieu”:

“Het Hof heeft geoordeeld dat die bepaling een *standstill*-verplichting impliceert die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang (arresten nrs. 135/2006, 137/2006, 145/2006, 87/2007, 114/2008, 121/2008, 94/2010, 113/2010 en 2/2011)”².

De steller van het ontwerp dient zich er dan ook van te vergewissen dat de maatregelen waarin de ontworpen regeling voorziet geen gevoelige verlaging meebrengen van het niveau van bescherming dat door de geldende regelgeving geboden wordt of dat die verlaging gerechtvaardigd wordt op basis van motieven die verband houden met het algemeen belang.

Die rechtvaardiging moet beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel, hetgeen betekent dat de maatregelen passend dienen te zijn, noodzakelijk voor het nagestreefde algemeen belang en evenredig *sensu stricto*.³

In casu bevat het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is geen gegeven dat de voorgenomen verlaging kan rechtvaardigen.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de regering het volgende uiteengezet:

“L’objectif est de préciser le champ d’application qui est déjà appliqué aujourd’hui (et ce depuis l’entrée en vigueur de l’arrêté de 2010). En effet, le but de cette prime est de viser (outre les études préalables nécessaires aux travaux), les travaux de restauration et non pas ceux relatifs à l’entretien car ces derniers sont visés par la prime à l’embellissement des façades d’application via les arrêtés de 2002 (Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2002 (MB du 25.06.2002) et arrêté ministériel du 19 juin 2002 relatif aux modalités d’application (MB du 25.06.2002)).

Aucun dossier de subvention traité depuis 2010 ne vise des travaux d’entretien.

Il s’agit donc d’une clarification pour les futures demandes qui n’entraîne pas de changement dans la pratique et la mise en œuvre des décisions qui ont été prises jusque-là.”

In verband met de uitsluiting van de handelingen en werken met het oog op het “onderhoud” uit het toepassingsgebied van het besluit van 24 juni 2010, kan uit de aldus verstrekte uitleg worden opgemaakt dat de maatregel waarin het ontwerp voorziet geen gevoelige

¹ B.7.1.

² B.3.2.

³ Zie I. HACHEZ en B. JADOT, “Environnement, développement durable et *standstill*: vrais ou faux amis?”, *Aménagement*, 2009/1, 19-20.

verlaging meebrengt van het niveau van bescherming dat door de geldende regelgeving geboden wordt.⁴

In de meegedeelde rechtvaardiging wordt daarentegen met geen woord gerept over de overige verrichtingen met het oog op het behoud waarvan sprake is in artikel 206, 2°, van het BWRO, zoals bijvoorbeeld het identificeren, de vrijwaring en het tot zijn recht doen komen.

De stellers van het ontwerp dienen in staat te zijn de voorgenen maatregel ook in het licht van die overige verrichtingen te rechtvaardigen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Artikel 206, 2° en 11°, van het BWRO levert, strikt genomen, geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

De vermelding van dit artikel moet dus worden weggelaten uit het eerste lid van de aanhef.⁵

2. In het vierde lid van de aanhef dient de datum van de akkoordbevinding van de minister van Begroting te worden vermeld.

DISPOSITIEF

Nieuw artikel 3

Onder voorbehoud van de algemene opmerking dient het ontworpen besluit te worden aangevuld met een nieuw artikel 3 teneinde in artikel 3 van het besluit van 24 juni 2010 het woord “instandhouding” te vervangen door het woord “restauratie”.

⁴ Deze opmerking sluit aan bij opmerkingen die gemaakt zijn in advies 43.797/4, dat de afdeling Wetgeving op 14 januari 2008 heeft uitgebracht over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 12 februari 2009 ‘tot wijziging van Boek II van het Milieuwetboek dat het Waterwetboek inhoudt, wat betreft de grondwaterwinningen, de waterwinnings-, de voorkomings- en de toezichtsgebieden’, in advies 49.236/4, dat op 2 maart 2011 is uitgebracht over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 24 maart 2011 ‘houdende de algemene preventieve maatregelen die toepasselijk zijn op de Natura 2000-locaties, alsook op de locaties die in aanmerking komen voor het Natura 2000-netwerk’ en in advies 49.571/4, dat op 25 mei 2011 is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 14 juli 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 20 december 2007 tot toekenning van toelagen voor de aanplanting en het onderhoud van heggen, boomgaarden en bomenrijen’.

⁵ Zie in deze zin advies 46.935/4, dat op 8 juli 2009 is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 juni 2010 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor werken tot behoud van klein erfgoed’.

Artikel 4

In artikel 4, c), van het ontwerp wordt de uitdrukking “gekwalificeerd, geregistreerd of wettelijk erkend ondernemer” gehanteerd. De stellers van het ontwerp worden er evenwel opmerkzaam op gemaakt dat de regeling inzake de registratie van aannemers in België opgeheven is bij de wet van 7 november 2011 ‘houdende fiscale en diverse bepalingen’.⁶

Artikel 9

De datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit behoort te worden vastgesteld.

In dit verband wordt de steller van het ontwerp er voor de goede orde aan herinnerd dat een reglementair besluit bij ontstentenis van uitdrukkelijke wettelijke machtiging in beginsel slechts uitzonderlijk terugwerking kan krijgen, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

Bijlage

De bijlage bij het ontwerp moet worden voorzien van een eerste opschrift, waarin staat dat ze de bijlage vormt bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van (...) ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 juni 2010 houdende vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor de werken tot behoud van klein erfgoed’, gevolgd door een tweede opschrift, waarin vermeld wordt dat ze de bijlage vormt bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 juni 2010 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor werken tot behoud van klein erfgoed’.⁷

⁶ Zie de artikelen 17 tot 20 van die wet, die in werking is getreden op 1 september 2012.

⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 174 en formule F 4-2-13-2.

SLOTOPMERKING

Zoals in het BWRO (artikel 210, 11°) en in de geldende regeling⁸, dient “klein erfgoed” zonder hoofdletters te worden geschreven. Het nieuwe opschrift (artikel 8 van het ontwerp), de ontworpen tekst en de bijlage behoren in het licht van deze opmerking te worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁸ Zie de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn.