



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.220/4
du 8 mai 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 instaurant une
aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés
principalement à l'habitation'

Le 22 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 instaurant une aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 mai 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2013.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'adoption de l'arrêté en projet est subordonnée à l'accord préalable du Ministre du Budget en vertu de l'article 5, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État que cet accord a été sollicité le 15 janvier 2013.

L'accord lui-même ne figure toutefois pas au dossier.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

2. En vertu de l'article 6 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (ci-après, le C.W.A.T.U.P.E.), le projet d'arrêté à l'examen figure parmi ceux qui, sauf cas d'urgence spécialement motivée, doivent être soumis, avant leur adoption, à l'avis de la Commission régionale de l'aménagement du territoire.

Le dossier communiqué à la section de législation ne comporte pas l'avis requis et ne fait pas état de ce que celui-ci aurait été sollicité.

Sauf à établir l'urgence visée à l'article 6 précité, l'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité prescrite.

3. Conformément aux 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', le projet d'arrêté, qui est susceptible d'influencer leurs finances ou leur gestion, doit lui être soumis pour avis¹.

¹ Voir en ce sens l'avis 36.028/4 donné le 18 novembre 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 'instaurant une aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Elle ne doit pas être visée au préambule de l'arrêté en projet dont l'alinéa 1^{er} sera supprimé.

2. L'alinéa 2 du préambule, devenant l'alinéa 1^{er}, sera rédigé comme suit :

« Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, l'article 184, 2°, modifié en dernier lieu par le décret du 23 février 2006 ; ».

3. L'alinéa 6 du préambule, devenant l'alinéa 5, sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 53.220/4 du Conseil d'État donné le 8 mai 2013, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

4. Le préambule sera complété par l'alinéa suivant :

« Après délibération, » ³.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2, 1°, du projet a pour objet d'abroger les points 3° à 8° de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 'instaurant une aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation'.

Cette abrogation aurait pour effet que les primes à l'embellissement extérieur des immeubles d'habitation ne seraient plus octroyées que dans les périmètres des opérations de revitalisation urbaine visées à l'article 172 du C.W.A.T.U.P.E., ainsi que dans les périmètres des opérations de rénovation urbaine visées à l'article 173 du même code.

Aucune prime à l'embellissement extérieur des immeubles d'habitation ne pourrait plus être octroyée dans les périmètres des zones d'initiatives privilégiées visées à l'article 174 du C.W.A.T.U.P.E., ni pour les ensembles architecturaux et sites visés à l'article 185 du code, ni dans les zones de protection établies autour d'un bien immobilier

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

³ *Ibid.*, recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, telles que visées à l'article 187 du code, ni pour les biens inscrits à l'inventaire du patrimoine visé à l'article 192 du code, ni dans les périmètres des zones protégées de certaines communes, visés à l'article 393 du code, ni encore dans les périmètres en site rural, tels que visés à l'article 417 du code ⁴.

À ce stade, il convient de relever que les aides octroyées en vue de l'embellissement et/ou la rénovation extérieure dans les zones, périmètres, sites ou biens, pour lesquels l'arrêté en projet entend supprimer les subventions actuellement prévues par l'arrêté du 8 janvier 2004, tel qu'en vigueur, participent d'un régime antérieur à celui mis en place par cet arrêté du 8 janvier 2004.

Ainsi :

1° L'arrêté du 8 janvier 2004 a abrogé l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 'instaurant une aide à la rénovation et à l'embellissement extérieurs des immeubles d'habitation' et remplaçant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 novembre 1989, modifié par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 septembre 1992 et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994, instaurant une aide à la rénovation et à l'embellissement extérieurs des immeubles d'habitation.

L'article 2 de cet arrêté du 10 juin 1999 permettait l'octroi d'aides dans les hypothèses suivantes :

« Art. 2. § 1^{er}. Dans la limite des crédits inscrits à cette fin au budget de la Région wallonne et aux conditions fixées par le présent arrêté, le Ministre peut accorder une aide à la rénovation et à l'embellissement extérieurs de tout immeuble d'habitation :

1° soit situé dans le périmètre d'une opération de revitalisation urbaine visée à l'article 172 du Code ;

2° soit situé dans le périmètre d'une opération de rénovation urbaine visée à l'article 173 du Code ;

3° soit situé dans le périmètre d'une zone d'initiative privilégiée visée à l'article 174 du Code ;

4° soit situé dans un ensemble architectural ou dans un site, visés à l'article 185 du Code ;

5° soit situé dans une zone de protection visée à l'article 187 du Code ;

6° soit repris à l'inventaire du patrimoine visé à l'article 192 du Code ;

7° soit situé dans un périmètre d'application du Règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme, visé au Chapitre XVII du Livre IV du Code ;

⁴ Voir l'article 2, 3° à 8° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004.

8° soit situé dans un territoire communal ou une partie de territoire communal où s'applique le Règlement général sur les bâtisses en site rural, visé au Chapitre XVII^{quater} du Livre IV du Code ».

2° Quant à l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999, il a lui-même abrogé l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 novembre 1989 'instaurant une aide à la rénovation et à l'embellissement extérieurs des immeubles d'habitation', dont l'article 2 prévoyait l'octroi d'aide pour la rénovation et l'embellissement extérieurs de tout immeuble d'habitation situé :

« 1° soit dans un périmètre visé à l'article 309 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ;

2° soit dans un territoire communal ou une partie de territoire communal visé à l'article 322/12 du même Code ;

3° soit dans un ensemble architectural, soit dans une zone de protection, tels qu'ils sont définis en application du décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française ;

4° soit dans un périmètre de rénovation urbaine en application de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine ;

5° soit dans une zone d'initiative privilégiée, autre qu'une zone à forte pression foncière, telle que définie par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994 relatif à la fixation des zones d'initiative privilégiée »⁵.

2. De ce qui précède, il suit que l'arrêté en projet a notamment pour objet d'interdire désormais l'octroi des aides à l'embellissement extérieur des immeubles d'habitation, telles que visées à l'article 184, 2°, du C.W.A.T.U.P.E., pour des immeubles situés dans des zones d'un intérêt particulier au regard de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, alors tout spécialement que :

1° d'une part, à ce jour, *de lege lata*, et depuis de nombreuses années, les immeubles d'habitation situés dans ces zones bénéficient de ces aides ;

2° d'autre part, l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 184, 2°, du C.W.A.T.U.P.E. revêt un caractère général et ne fait aucune distinction entre les immeubles d'habitation, selon qu'ils seraient situés dans des zones ou périmètres déterminés.

3. L'abrogation de l'article 2, alinéa 1^{er}, 3° à 8°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 soulève ainsi deux questions intimement liées.

D'une part, la question se pose de savoir si la modification qui a pour objet de supprimer purement et simplement le bénéfice d'aides à l'embellissement extérieur pour les

⁵ Ce 5° a été ajouté par l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 septembre 1992, et remplacé par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 1994.

biens visés à l'article 2, 3° à 8° de l'arrêté du 8 janvier 2004 est compatible avec l'obligation de *stand still* qui résulte de l'article 23 de la Constitution, obligation qui s'oppose à l'adoption de mesures tendant à réduire sensiblement le niveau de protection des droits que reconnaît la disposition constitutionnelle précitée – ici le droit à la protection d'un environnement sain – par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, sauf si une telle diminution du niveau de protection existant est concrètement et raisonnablement justifiée par un motif lié à l'intérêt général ⁶.

D'autre part, au regard du principe d'égalité, il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure d'établir les motifs légitimes, raisonnables et proportionnés au but à atteindre, susceptibles de justifier que, parmi un ensemble d'immeubles d'habitation bénéficiant tous, à ce jour, d'un régime d'aide à l'embellissement extérieur, seuls certains d'entre eux pourraient continuer à en bénéficier.

À cet égard, la note au Gouvernement relative au texte en projet entend, en substance, justifier la suppression envisagée comme suit :

« Si la majorité des objectifs initiaux de l'aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation (ex-aide à la rénovation et à l'embellissement extérieurs des immeubles d'habitation) [...] sont restés constants dans le temps, le nombre de périmètres, ensemble, zone, ..., où cette aide peut être octroyée a augmenté au fil des modifications réglementaires successives [depuis 1989].

[...]

Il en résulte que, si initialement, seul un périmètre d'une opération de rénovation urbaine rendait éligible une demande de « Prime façade », actuellement, c'est dans un des huit périmètres, ensemble, zone, ... [visés par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004]

[...]

que l'octroi d'une aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation est possible ; ce qui induit, ipso facto, que le nombre de dossiers introduits en la matière s'est également largement amplifié.

Par ailleurs, si originellement il existait une cohérence entre le champ d'application des « Primes façades » : le périmètre d'une opération de rénovation urbaine et le Ministre fonctionnellement compétent pour l'octroi de cette aide : le Ministre ayant la rénovation urbaine dans ses attributions (Note : qui fut également, durant plusieurs législatures wallonnes, le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions), force est de constater que cette cohérence s'estompe manifestement au fil des arrêtés du Gouvernement wallon fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement successifs.

En effet, si le Ministre ayant la rénovation urbaine dans ses attributions est toujours le seul Ministre habilité à octroyer des « Primes façades » en vertu de l'arrêté

⁶ Voir notamment à ce sujet les arrêts C.C., 14 septembre 2006, n^{os} 135/2006 et 137/2006, C.C., 28 septembre 2006, n^o 145/2006 et C.C., 20 juin 2007, n^o 87/2007.

du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 instaurant une aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation, on constate que les huit périmètres, ensemble, zone, ..., où elle peut être octroyée concernent des matières relevant non seulement de l'aménagement du territoire « opérationnel » [...] mais également du patrimoine [...] ou de l'aménagement du territoire « non-opérationnel » [...].

Au vu de ces éléments, il est proposé de retrouver la cohérence originelle de cette aide (nature des fondements de l'aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation – attribution ministérielles définie par l'article 6, §1^{er}, I, 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 [...] en limitant l'octroi des aides à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation aux seuls périmètres des opérations de rénovation urbaine et de revitalisation urbaine.

Cette réorientation de la portée (périmètre admissibles) de l'octroi des 'Primes façades' étant, par ailleurs, celle qui rencontre les avis émis lors de l'intercabinets du 28 janvier 2013, il est proposé de modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 instaurant une aide à l'embellissement extérieurs des immeubles destinés principalement à l'habitation par le projet de texte joint en annexe de manière à y intégrer cette option.

[...] » ⁷.

Force est de constater qu'aucune des justifications ainsi avancées ne peut être retenue.

Ainsi :

1° La seule volonté exprimée d'en revenir à une situation antérieure – en réalité, une situation antérieure non seulement à 2004, mais à 1999, voire même 1989 – ne peut justifier le recul opéré, que ce soit au regard du principe du *stand still* ou au regard du principe d'égalité : une telle « justification » est ainsi purement tautologique.

2° La seule augmentation du nombre de dossiers traités est également impuissante à justifier la mesure envisagée.

3° La circonstance de l'évolution des attributions, compétences et délégations aux ministres au sein du Gouvernement wallon ne peut adéquatement justifier l'abrogation envisagée ni au regard du principe de *stand still*, ni au regard du principe d'égalité ⁸ ;

⁷ Note au Gouvernement wallon, première lecture, 2. Exposé du dossier.

⁸ Cette justification est d'autant moins pertinente qu'à l'époque de l'adoption de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 'instaurant une aide à l'embellissement extérieur des immeubles destinés principalement à l'habitation', arrêté adopté sur la proposition du ministre chargé de la Rénovation urbaine, et dont l'article 11 confie son exécution au ministre ayant la Rénovation urbaine dans ses attributions, le ministre ayant la Rénovation urbaine dans ses attributions était déjà un ministre différent de celui-ci en charge de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire (voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2003 'fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement' (articles 5 et 6), modifié par l'arrêté du 18 décembre 2003). Il est d'ailleurs curieux de constater que c'est le ministre en charge de la Rénovation urbaine qui a proposé cet arrêté du 8 janvier 2004 et a été chargé de son exécution, alors que précisément, celui-ci permettait l'octroi de primes étrangères à la rénovation urbaine *sensu stricto*.

raisonner autrement reviendrait à admettre qu'il suffit de modifier la répartition des attributions et délégations aux membres d'un Gouvernement pour justifier tout recul en matière de droit à la protection d'un environnement sain, et toute mise en œuvre d'un traitement éventuellement discriminatoire, ce qui ne se peut.

4° La circonstance que la mesure envisagée « rencontre les avis émis lors de l'intercabinets du 28 janvier 2013 » ne peut, de même, et d'évidence, justifier la mesure envisagée au regard du principe de *stand still* ainsi qu'au regard du principe d'égalité : raisonner autrement reviendrait à autoriser tout recul en matière de droit à la protection d'un environnement sain⁹, et toute mise en œuvre d'un traitement éventuellement discriminatoire, dès lors que les membres d'un Gouvernement ou leurs représentants trouvent un accord en ce sens, ce qui ne se peut.

En conclusion, l'auteur du projet doit être en mesure d'établir les motifs adéquats, pertinents et raisonnables susceptibles de justifier la mesure envisagée tant au regard du principe de *stand still* qu'au regard du principe d'égalité, motifs qui devront être autres que les justifications qui figurent à la note au Gouvernement relative au texte en projet.

L'article 2, 1°, du projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 3

L'intitulé de la loi du 7 novembre 2011 visée à l'article 3 du projet est la « loi du 7 novembre 2011 portant des dispositions fiscales et diverses ».

Il convient dès lors de mentionner cette loi en utilisant son intitulé exact.

Par conséquent, dans la disposition à l'examen, les mots « et abrogeant et modifiant l'arrêté royal du 27 décembre 2007 portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 30bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs » seront omis.

Plus fondamentalement, il reste que, la manière dont la disposition à l'examen est rédigée ne paraît pas adéquate.

⁹ Sur la portée de l'expression « environnement sain » au sens de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, voir B. JADOT, « Le droit à l'environnement », in R. ERGEC (dir.), Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 259 et s. ; CH.-H. BORN et FR. HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), Les droits constitutionnels en Belgique, Bruxelles, Bruylant, vol. II, p. 1423 et s.

Si l'intention est, en réalité, d'instaurer un régime transitoire dans lequel l'abrogation de l'article 2, alinéa 1^{er}, 3° à 8°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2004 ne sera applicable qu'aux seules demandes de primes introduites à partir du jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, mieux vaudrait rédiger la disposition à l'examen comme suit :

« Art. 3. L'article 2, 1°, du présent arrêté n'est pas applicable aux demandes d'aide à l'embellissement des immeubles destinés principalement à l'habitation reçues par la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie du Service public de Wallonie au plus tard la veille de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté ».

Cette observation est évidemment formulée sous réserve de l'observation faite ci-avant à propos de l'article 2 du projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY