



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.025/4
du 14 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie en ce qui concerne l'octroi de subventions pour la réalisation d'une opération de la maintenance, d'études préalables et de travaux de restauration sur monuments classés et assimilés'

Le 9 août 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 octobre 2013^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie en ce qui concerne l'octroi de subventions pour la réalisation d'une opération de la maintenance, d'études préalables et de travaux de restauration sur monuments classés et assimilés'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 octobre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, 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 14 octobre 2013.

*

^(*) Par courriel du 12 août 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

EXAMEN DU PROJET AU REGARD, EXCLUSIVEMENT, DES NORMES LÉGISLATIVES EN VIGUEUR OU À TOUT LE MOINS DÉJÀ ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT WALLON – CARACTÈRE PRÉMATURÉ PARTIEL DE LA DEMANDE D'AVIS

Dans le cadre de l'instruction relative à la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a informé la section de législation qu'il était envisagé de modifier certaines dispositions de nature législative, ou d'adopter de nouvelles dispositions de cette nature, aux fins de procurer un fondement juridique à certaines dispositions du texte en projet. Ces « propositions de modifications décrétales » sont toutefois, selon les informations transmises, à l'état d'ébauche et aucun document n'a été transmis au Conseil d'État qui attesterait de ce que ces modifications auraient fait l'objet d'un avant-projet de décret délibéré en Gouvernement wallon, ni *a fortiori* déposé au Parlement et adopté par ce dernier.

Compte tenu de ces éléments, il convient de rappeler que la section de législation ne peut, lorsqu'elle examine un projet d'arrêté, prendre en considération des modifications décrétales à l'état d'ébauche, ou même d'avant-projet. Elle ne tient compte, en principe, que des textes législatifs adoptés, sanctionnés et promulgués, étant entendu qu'il est généralement accepté qu'elle puisse aussi tenir compte des textes qui, bien que non encore sanctionnés et promulgués, ont toutefois déjà été adoptés, en séance plénière, par le Parlement wallon.

Il s'ensuit que, d'une part, le texte en projet sera examiné, ci-après, uniquement au regard des textes législatifs déjà adoptés par le Parlement wallon, et que, d'autre part, les dispositions qui auraient expressément et exclusivement pour objet de mettre en œuvre des dispositions législatives en projet, mais non adoptées par le Parlement wallon, ne seront pas examinées ¹, la demande d'avis étant, à leur égard, prématurée.

¹ Ces dispositions seront, le cas échéant, mentionnées ci-après, dans les observations générales et particulières qui suivent.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le préambule de l'arrêté en projet fait de l'avis mention du Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne du 28 mars 2013. Toutefois, cet avis ne figure pas parmi les pièces transmises au Conseil d'État avec le demande d'avis, telles que complétées à la demande de l'auditeur-rapporteur.

Par ailleurs, il ressort du dossier communiqué à la section de législation que l'accord du Ministre du Budget a été sollicité mais il n'y figure pas.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement des formalités requises.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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, du patrimoine et de l'énergie (ci-après dénommé le CWATUPE).

À ce propos, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'article 213, alinéa 3, du CWATUPE impose au Gouvernement de déterminer « le contenu et les conditions de mise en œuvre de l'étude préalable »². En l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, le Gouvernement n'a, à ce jour, pas mis en œuvre cette habilitation. Il conviendrait qu'il le fasse³.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Compte tenu des dispositions de nature législative adoptées à ce jour par le Parlement wallon qui procurent effectivement un fondement juridique à l'arrêté en projet, et compte tenu des modifications en vigueur subies par ces dispositions, l'alinéa 1^{er} du préambule sera rédigé comme suit :

« Vu le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, les articles 187, 10°, 212, § 3, 213, alinéa 3, 214, 215 et 216, tels que remplacés par le décret du 1^{er} avril 1999 ; ».

² Il s'agit de l'article 213, alinéa 3, en l'état des textes adoptés à ce jour par le Parlement wallon.

³ Voir à ce propos l'avis 45.180/4 donné le 13 octobre 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 29 janvier 2009 'remplaçant les dispositions relatives au certificat de patrimoine'. Voir en ce sens l'avis 46.420/4 donné le 6 mai 2009 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux subsides en matière de patrimoine immobilier'.

2. La date de l'accord du Ministre du Budget sera mentionnée à l'alinéa 4 du préambule.

3. L'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne n'est pas requis préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet. Il n'en sera pas fait mention au préambule de l'arrêté en projet sous forme d'un visa mais, le cas échéant, sous la forme d'un considérant.

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

« Vu l'avis 54.025/4 du Conseil d'État, donné le 14 octobre 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; ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'arrêté en projet entend insérer un nouveau chapitre III^{ter} dans le titre III du livre V du CWATUPE. Il y a lieu de le numérotter III/2. Il est renvoyé sur ce point à l'observation finale sur la présentation du projet sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 54.026/4⁴.

La phrase liminaire et l'intitulé seront revus.

Article 514/1 en projet

1. Au 1°, compte tenu de la définition figurant à l'article 187, 4°, du CWATUPE, les mots « et assimilé au sens de l'article 187, 4°, » sont inutiles et seront omis.

2. Il n'y a pas lieu de définir davantage la « Commission » puisque celle-ci est déjà définie à l'article 187, 3°, du CWATUPE.

3. S'agissant de la « maintenance », il n'y a pas lieu de définir cette notion, déjà définie à l'article 187, 10°, du CWATUPE, ni de renvoyer à cette dernière disposition. La définition de la « maintenance » sera donc omise de l'article 514/1, en projet.

⁴ Projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie en ce qui concerne le certificat de patrimoine, la déclaration préalable et les actes et travaux conservatoires d'urgence'.

4. L'article 514/1, en projet, définit les « monuments assimilés aux monuments classés » comme étant « les monuments en voie de classement à dater de la notification prévue à l'article 198, paragraphe 2, ou inscrits sur la liste de sauvegarde ».

Cette disposition, ainsi que l'usage qui est fait de cette notion dans la suite du texte en projet, appellent l'observation suivante.

Tout d'abord, le vocable de « monument » n'est plus adéquat eu égard à la terminologie employée notamment aux articles 185, alinéa 2, 187, 12°, 193, 196, 208, et 213 à 218, du CWATUPE, dispositions qui font usage de la notion de « biens » ou de « biens immobiliers », selon le cas, inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés.

Ensuite, aucune disposition législative ne permet d'assimiler aux biens classés les biens inscrits sur la liste de sauvegarde.

Ainsi, l'article 208 du CWATUPE, qui prévoit que tous les effets du classement s'appliquent provisoirement aux biens immobiliers faisant l'objet d'une procédure de classement pendant un période d'un an, ne trouve son pendant dans aucune disposition législative de droit wallon, en ce qui concerne les biens inscrits sur la liste de sauvegarde, qui permettrait de considérer que les effets du classement sont étendus aux biens inscrits sur cette liste.

Sur ce point, la seule disposition du CWATUPE de laquelle il découle que le Gouvernement peut octroyer des subventions aux biens inscrits sur la liste de sauvegarde, réside dans l'article 187, 10°, de ce code, et ne concerne ainsi que les seuls travaux de maintenance.

De ce qui précède, il résulte que de manière générale, les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ne peuvent être « assimilés » aux biens classés.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'assimiler les biens qui font l'objet d'une procédure de classement aux biens classés, puisque cette « assimilation » découle déjà de l'article 208 du CWATUPE.

Par conséquent :

- d'une part, il n'y a pas lieu de définir, dans le texte en projet, la notion de « monuments assimilés aux monuments classés » ; la définition de cette notion sera donc omise de l'article 514/1, en projet ;

- d'autre part, dans la suite du texte en projet, il convient, selon que sont concernés – ou pas – les travaux de maintenance, de faire référence soit aux biens classés, en cours de classement ou inscrits sur la liste de sauvegarde, soit aux biens classés ou en cours de classement.

La disposition à l'examen et l'ensemble du texte en projet seront revus en conséquence.

Les observations relatives aux définitions et aux renvois inutiles valent *mutatis mutandis* pour la suite du projet.

Article 514/2 en projet

1. À l'article 514/2, alinéa 4, en projet, il convient d'énumérer de manière exhaustive les risques qui doivent être couverts par l'assurance que le maître de l'ouvrage est contraint de contracter.

2. Au même alinéa, la section de législation n'aperçoit pas bien le sens des mots « jusqu'au jour des travaux de restauration, des opérations de maintenance ou des études préalables ». S'agit-il du jour d'entame des opérations concernées, ou du dernier jour d'exécution de celles-ci – ce qui paraîtrait plus logique. Le texte en projet sera revu afin de lever toute ambiguïté à ce sujet.

Article 514/4 en projet

L'article 514/4, alinéa 1^{er}, en projet a trait à la composition du Comité de la maintenance du patrimoine, visé à l'article 214 du CWATUPE.

L'alinéa 2 de la même disposition prévoit pour sa part que :

« L'Institut du Patrimoine wallon désigne son représentant qui assiste aux réunions du Comité pour les biens inscrits sur les listes visées à l'article 218 ».

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 214 du CWATUPE, qui est notamment relatif au Comité de la maintenance du patrimoine et qui, en son paragraphe 1^{er}, contient les règles essentielles de sa composition. Cette disposition ne prévoit pas que, parmi les membres de ce comité, figurent des représentants de l'Institut du Patrimoine wallon créé par l'article 217 du CWATUPE.

Les articles 217 à 229 du code, relatifs à l'Institut précité, sont également en défaut de prévoir une telle règle.

S'agissant du Comité de la maintenance du patrimoine, le Gouvernement est habilité, par l'article 214, § 1^{er}, alinéa 5, du code, à arrêter les modalités de son fonctionnement.

À ce titre, il peut prévoir que, dans certaines hypothèses, les représentants d'autorités diverses assisteront aux réunions du Comité de la maintenance.

Toutefois, une telle règle ne peut aboutir à modifier la composition du Comité de la maintenance, telle qu'elle est prévue par l'article 214, § 1^{er} précité.

Il s'ensuit que l'article 514/4, alinéa 2, en projet, n'est admissible que s'il implique une simple présence aux réunions du Comité de la maintenance des représentants de l'Institut, ceux-ci pouvant le cas échéant être consultés et entendus, mais sans qu'ils disposent d'une voix délibérative.

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, le texte en projet devrait être revu de sorte que cette intention en ressorte clairement.

Si l'intention de l'auteur du projet est de conférer une voix délibérative aux représentants de l'Institut du Patrimoine wallon, l'alinéa 2 de la disposition à l'examen devra être omis.

Article 514/5 en projet

1. Il résulte de l'article 514/5, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, que le dossier de demande de subvention doit comporter « une demande rédigée sur base du formulaire disponible sur le portail internet du Service public Wallonie ».

Dès lors que cette disposition n'attribue le pouvoir d'arrêter le contenu-même du formulaire à aucune autorité précisément identifiée, elle laisse entendre que ce pouvoir est confié à l'administration elle-même. Or, comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, il ne peut être conféré de pouvoir réglementaire à l'administration.

Afin de remédier à cette difficulté, l'arrêté en projet devrait être complété, soit par une annexe contenant le formulaire concerné, soit par une disposition qui délègue au ministre compétent le pouvoir d'arrêter ce formulaire, ce dernier étant ensuite, outre sa publication au *Moniteur belge*, rendu disponible par l'administration sur le portail internet du Service public de Wallonie.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. Concernant l'article 514/5, alinéa 1^{er}, 9^o, en projet, il est renvoyé à l'observation 1 faite sur l'article 514/2, alinéa 4, en projet.

3. L'article 514/5, alinéa 5, en projet, prévoit notamment que l'arrêté d'octroi de subvention qui est notifié au maître de l'ouvrage « vaut mise en demeure d'entamer les opérations de maintenance au sens de l'article 211, alinéa 2 ».

En réalité, une telle règle revient à mettre à néant l'exigence d'une mise en demeure préalable, posée par l'article 211, alinéa 2, du CWATUPE.

Elle doit être omise.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que la notification de l'arrêté considéré soit rédigée de sorte qu'elle contienne expressément la mise en demeure requise.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

4. L'article 514/5, alinéa 7, en projet, est dépourvu de fondement juridique.

Il sera omis.

Article 514/8 en projet

1. Concernant l'article 514/8, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, il est renvoyé à l'observation faite sur l'article 514/5, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet.

2. Aucune disposition du texte en projet n'impose le respect de la législation en matière de marchés publics aux personnes non soumises en principe à cette législation, qui solliciteraient l'octroi d'une subvention pour la réalisation d'études préalables⁵.

L'article 514/8, alinéa 1^{er}, 5^o, doit être revu afin d'en tenir compte.

L'article 514/9, alinéa 1^{er}, sera modifié lui aussi en conséquence, de sorte qu'il ne fasse plus référence aux notions de « marché » ni d'« adjudicataire ».

3. Concernant l'article 514/8, alinéa 1^{er}, 9^o, en projet, il est renvoyé à l'observation 1 faite sur l'article 514/2, alinéa 4, en projet.

4. À l'article 514/8, alinéa 5, en projet, la section de législation n'aperçoit pas le sens du mot « muni de la notification ».

Si l'intention est d'imposer au maître de l'ouvrage de communiquer la notification aux membres du comité d'accompagnement, la disposition doit être clairement rédigée en ce sens.

En toute hypothèse, l'intention de l'auteur du projet doit apparaître sans ambiguïté à la lecture de la disposition à l'examen.

⁵ S'agissant de la question de savoir s'il convient ou non d'imposer aux demandeurs de subvention le respect de la législation en matière de marchés publics au titre de condition d'octroi des subventions, spécialement aux demandeurs non soumis en principe à cette législation, voir l'observation particulière faite ci-après sur l'article 514/16, en projet.

Article 514/10 en projet

1. En l'état des textes adoptés par le Parlement wallon, l'article 212, § 3, du CWATUPE permet au Gouvernement de déterminer les modalités d'exécution de la « fiche d'état sanitaire », ainsi que les conditions d'« intervention de la Région pour l'élaboration de cette fiche » – ce qui permet au Gouvernement d'octroyer une subvention pour l'établissement de cette fiche. Cette habilitation ne va toutefois pas jusqu'à permettre au Gouvernement de prévoir que la première fiche sera établie par l'administration elle-même : l'établissement de cette fiche incombe en effet, en vertu de l'article 212, § 1^{er}, aux « propriétaires des biens classés », et elle doit être soumise pour approbation au Gouvernement. En cas de non-approbation, c'est, en vertu de la même disposition, un expert désigné de commun accord qui sera chargé de l'établir.

L'article 514/10, en projet, doit être revu en conséquence. Il en va de même de l'article 514/11, alinéa 3, seconde phrase.

2. S'agissant de la dernière phrase de la disposition à l'examen, il est renvoyé à l'observation 3 faite ci-avant à propos de l'article 514/5, en projet.

Article 514/11 en projet

1. Plusieurs subdivisions de la disposition à l'examen prévoient que les taux des subventions « peuvent atteindre » un pourcentage déterminé, et le cas échéant, « peuvent être majorés ».

Le terme « pouvoir » ainsi employé laisse entendre que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation – certes plafonné – pour déterminer le taux de la subvention.

Au regard du principe d'égalité, un tel pouvoir d'appréciation ne peut être admis.

Il y a lieu de remplacer les mots « peut atteindre » et « peuvent être majorés » par les mots « s'élève » et « sont majorés » afin que le maître de l'ouvrage soit clairement informé du taux de la subvention qui lui sera attribué.

La disposition en projet sera revue à la lumière de cette observation.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 514/22, alinéa 5, en projet.

2. L'article 514/11, alinéa 4, en projet fait dépendre la majoration du taux de subvention concerné de la conclusion d'une convention à conclure entre le maître de l'ouvrage et le ministre, ayant pour objet la garantie ou l'amélioration, par le maître de l'ouvrage, de l'ouverture de son bien au public.

La disposition à l'examen sera revue afin de mieux circonscrire le régime de convention qu'elle instaure.

3. Au regard du principe d'égalité, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles, à l'article 514/11, alinéa 6, une majoration complémentaire du taux des subventions est prévu pour les communes et les provinces.

Article 514/15 en projet

Il est renvoyé à l'observation faite à propos de l'article 513bis/2, en projet, telle que cette disposition figure dans le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie en ce qui concerne le certificat de patrimoine, la déclaration préalable et les actes et travaux conservatoires d'urgence', qui fait l'objet de l'avis 54.026/4 donné ce jour.

La même observation vaut pour l'article 514/18, alinéa 1^{er}, en projet.

Article 514/16 en projet

S'agissant des subventions octroyées pour les travaux de restauration, la disposition en projet prévoit que la loi du 15 juin 2006 'relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, ainsi que ses modifications' est d'application aux personnes de droit privé⁶.

La section de législation se demande si un renvoi aussi général à cette législation n'apparaît pas disproportionné⁷⁻⁸.

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'octroi⁹.

⁶ L'on part ici du présupposé que l'intention de l'auteur du projet est d'imposer le respect de cette loi à des personnes à qui celle-ci n'est pas en principe applicable, étend entendu qu'elle demeure pour le surplus applicable aux maîtres de l'ouvrage qui y sont déjà soumis directement en vertu de la loi de 2006 elle-même.

⁷ 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'.

⁸ Quant au principe même de ne rendre applicable que certaines dispositions sur les marchés publics, comparez avec l'article 13 de la loi du 15 juin 2006 'relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services'.

⁹ Pour une observation similaire, voir l'avis 46.420/4 précité.

Article 514/17 en projet

1. À l'article 514/17, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « l'article 84, paragraphe 3, » par les mots « l'article 84, § 1^{er}, 14°, ».
2. S'agissant de l'article 514/17, alinéa 2, 1°, a), en projet, il est renvoyé à l'observation 1 faite sur l'article 514/5, en projet.
3. S'agissant de l'article 514/17, alinéa 2, 1°, d), en projet, il est renvoyé à l'observation 1 faite sur l'article 514/2, alinéa 4, en projet.

Article 514/18 en projet

S'agissant de l'article 514/18, alinéa 2, en projet, il est renvoyé à l'observation faite sur l'article 514/5, alinéa 5.

Article 514/22 en projet

1. S'agissant de l'article 514/22, alinéa 2, 1°, il est renvoyé à l'observation faite sur l'article 514/5, alinéa 1^{er}, 1°, en projet.
2. À l'article 514/22, alinéa 2, 6°, en projet, la section de législation n'aperçoit pas la portée des termes « la décision de principe au sens du paragraphe 2 ».

Article 3

Les mots « Sans préjudice à l'article 3 » sont inutiles et seront omis.

Article 4

Il convient de rédiger la disposition comme suit :

« Art. 4. Le ministre qui a le Patrimoine dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY