CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.026/4
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 le certificat de patrimoine, la déclaration préalable et les actes et travaux conservatoires d'urgence'

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 le certificat de patrimoine, la déclaration préalable et les actes et travaux conservatoires d'urgence'.

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, § 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 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 mention de l'avis du Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne du 7 mai 2013. Toutefois, cet avis ne figure pas parmi les pièces transmises au Conseil d'État avec la 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

1. À plusieurs reprises, le projet d'arrêté fait état d'éventuelles « études préalables ».

Il découle du texte en projet, spécialement des articles 507 et 510/2 combinés, que ces études sont celles visées à l'article 213 du CWATUPE.

L'attention est attirée sur le fait que l'article 213, alinéa 3, du CWATUPE impose au Gouvernement l'obligation de déterminer « le contenu et les conditions de mise en œuvre de l'étude préalable, de même que les modalités d'intervention dans les frais de réalisation de celle-ci » [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 fasse [3].

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

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

La section de législation relève tout particulièrement, en ce sens, que le comité est chargé de « fixer les étapes préalables à la délivrance du certificat patrimoine » et de « déterminer les options d'intervention » [4] ; il est également chargé d'examiner la nécessité des études préalables d'en déterminer la nature, les conditions de mise en œuvre, et d'en

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

[3] Pour une observation similaire, voir l'avis 45.180/4 donné le 13 octobre 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 'remplaçant les dispositions relatives au certificat de patrimoine'.

[4] Article 507, 4° et 5°, en projet.

valider les résultats [5] ; c'est également à lui qu'il appartient de « déterminer la nature et l'ampleur des actes et travaux » [6].

La reconnaissance d'un pouvoir de décision aussi large à un comité d'accompagnement qui n'assume aucune responsabilité politique n'est pas admissible.

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

b) Le texte doit être complété pour établir les autres règles de fonctionnement du comité d'accompagnement que celles qui sont mentionnées aux articles 510/1 à 510/4 en projet [7].

3. Le projet d'arrêté confère diverses attributions à l'« administration », c'est-à-dire, selon l'article 506, alinéa 1er, 3°, à « l'administration du Patrimoine ».

Outre que la notion d'« administration du Patrimoine » est peu claire, le texte doit déterminer quel agent de cette « administration » est compétent pour exercer les attributions en question [8].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

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

« Vu le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, l'article 84, § 1er, 14°, modifié par le décret du 18 juillet 2002, l'article 109, modifié par le décret du 1er avril 1999 et le décret du 30 avril 2009, les articles 505 à 514 et les annexes 15 et 16 ;».

2. L'accord du Ministre du Budget sera visé au préambule, qui sera complété en conséquence.

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

[5] Article 507, 3°, en projet.

[6] Articles 507, 2° et 510/1, § 2, en projet.

[7] Pour des observations similaires, voir l'avis 45.180/4.

[8] Pour une observation similaire, voir l'avis 45.180/4.

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 54.026/4 du Conseil d'État, donné le 14 octobre 2013, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

5. Le préambule portera, *in fine*, la mention suivante :

« Après délibération, » [9].

DISPOSITIF

Article 1er

Article 506 en projet

Afin de garantir la cohérence des termes employés dans le texte en projet, à l'article 506, alinéa 1er, 1°, en projet, il semble plus approprié de remplacer les mots « le demandeur » par les mots « le maître de l'ouvrage ».

Article 508 en projet

Il résulte de l'article 508, § 2, alinéa 1er, en projet que la demande de certificat de patrimoine doit être « établie conformément au 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 et qui remplacerait l'annexe 15 du CWATUPE abrogée par le projet à l'examen, 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.

---

[9] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 513*bis*/1, en projet.

Articles 510/4 et 511

1. Outre les missions préparatoires que les articles 507 et 510/1 à 510/3 confient au comité d'accompagnement, l'article 510/4, alinéa 3, charge ce comité de « remettre un avis sur le projet » lors de la réunion de synthèse. Aux termes de l'article 510/4, alinéa 4, cet avis est consigné dans un « procès-verbal de synthèse motivé » qui doit être transmis aux membres du comité en vue de son approbation, laquelle est réputée acquise à « défaut de réaction dans les quinze jours de l'envoi ». L'article 511, alinéa 1er, énonce qu'après « l'approbation définitive du procès-verbal de synthèse, l'administration sollicite, dans un délai de vingt jours, l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne », le procès-verbal de synthèse définitif étant joint à la demande d'avis. L'article 511, alinéa 3, précise qu'à « la réception de l'avis de la Commission ou à l'expiration du délai dans lequel elle doit envoyer son avis, l'administration rédige le certificat de patrimoine », tandis que l'article 512 dispose que le certificat de patrimoine est adressé par l'administration au demandeur dans les vingt jours à dater de la réception de la Commission et que ce certificat , en application de l'article 513, reste valable, en principe durant deux ans à compter de la date de sa notification.

2. Ainsi conçu, le dispositif soulève plusieurs interrogations.

2.1. L'article 510/4, alinéa 3, emporte-t-il que le comité d'accompagnement remette son avis à la majorité ou l'intention est-elle, comme cela semble résulter de la note au Gouvernement, qu'il délibère au consensus [10] ? La circonstance que le projet ne précise pas que le comité d'accompagnement statue « au consensus », conduit, en première analyse, à considérer qu'il délibère à la majorité. La règle de l'approbation du procès-verbal de synthèse, exprimée par l'article 510/4, alinéa 4, vient toutefois infirmer cette conclusion si on l'interprète, non comme visant à garantir que le procès-verbal de synthèse motivé traduise exactement l'avis du comité sur le projet [11], mais comme une règle subordonnant l'adoption du procès-verbal de synthèse motivé à la circonstance que l'avis dont ce procès-verbal rend compte ne soulève le désaccord d'aucun membre du comité d'accompagnement.

Il est indispensable que le texte en projet lève toute ambiguïté sur ce point.

Si l'auteur du projet entend que le comité d'accompagnement remette son avis au consensus et non à la majorité, il en découle que le désaccord d'un membre du comité

[10] Voir la « note rectificative au Gouvernement wallon », pp. 5 et 6.

[11] Dans cette lecture, la section de législation ne comprend pas que le refus d'un membre de valider le procès-verbal de synthèse bloque le processus d'approbation définitive de celui-ci ; or, tel serait l'effet d'un pareil refus, dès lors que l'article 511, alinéa 1er, fait dépendre la poursuite de la procédure de « l'approbation définitive du procès-verbal de synthèse ».

empêche l'adoption du procès-verbal de synthèse motivé, ce qui a pour effet de paralyser le processus d'édiction du certificat de patrimoine sollicité par le demandeur. Un tel pouvoir de blocage paraît disproportionné. Le projet devrait alors être complété par un dispositif qui permette de débloquer la situation dans le cas où le consensus ne peut être atteint.

S'il y a lieu de considérer que le comité d'accompagnement rend son avis à la majorité, il se comprend que l'article 511 prescrive, après l'approbation définitive du procès-verbal de synthèse, l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne. Par contre, la cohérence de la disposition pose question, dans l'hypothèse où le comité se prononce au consensus, car dans ce cas, le représentant de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, au sein du comité, a adhéré à l'avis motivé de celui-ci, en l'appuyant ou en ne s'y opposant pas.

2.2. L'article 511, alinéa 3, confie à l'administration le soin de « rédige(r) le certificat de patrimoine ». Cette disposition soulève à son tour plusieurs questions. L'administration est-elle tenue de se conformer à l'avis motivé du comité d'accompagnement ? Peut-elle, au contraire, édicter une décision de refus (un certificat de patrimoine « défavorable » selon la terminologie actuellement en vigueur [12]) ? Son pouvoir, en cas de désaccord avec les conclusions du procès-verbal de synthèse motivé, est-il limité à cela ou peut-elle, en outre, délivrer un certificat de patrimoine dont le contenu s'écarte des éléments repris dans ce procès-verbal ?

S'il s'agit de contraindre l'administration à suivre l'avis motivé du comité d'accompagnement, la disposition en projet est, non seulement incohérente – en ce qu'elle prescrit par ailleurs l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne, avis dont l'administration doit pouvoir tenir compte, le cas échéant pour ne pas suivre les conclusions du procès-verbal de synthèse motivé [13] –, mais elle est également inadmissible car elle revient à déléguer au comité d'accompagnement le pouvoir de décider si le certificat de patrimoine doit être délivré, alors qu'à la différence d'une autorité ministérielle agissant en personne ou par voie de délégation, ce comité n'assume aucune responsabilité politique devant le Parlement wallon.

3. Au vu des observations qui précèdent, il convient que l'auteur du projet réexamine fondamentalement les articles 510/4 et 511, de manière à clarifier la portée du dispositif mis en place, à en assurer la cohérence et à en garantir la validité sur le plan juridique.

[12] Voir l'article 513 du CWATUPE.

[13] Comp. avec l'article 512, alinéa 2, du CWATUPE, qui précise que « Sur la base de l'avis de la commission, l'administration peut adapter la proposition de certificat de patrimoine ».

Article 510/2 en projet

L'alinéa 2 de la disposition en projet ne trouve pas son fondement légal dans les dispositions du CWATUPE 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 [14].

Il sera omis.

Article 513 en projet

L'article 513 en projet prévoit que le certificat de patrimoine est valable deux ans à compter de sa notification, étant entendu qu'il « peut être prorogé pour une période d'un an », sur demande.

L'emploi du verbe « pouvoir » laisse entendre que l'autorité n'est pas tenue d'accorder la prorogation.

À cet égard, de deux choses l'une :

- soit l'intention est, contrairement à ce que laisse entendre le texte en projet, de mettre en place un régime de prorogation d'office sur demande : dans cette hypothèse, il convient de remplacer les mots « peut être prorogé » par les mots « est prorogé » ;

- soit l'intention est de permettre à l'autorité de refuser la prorogation : dans ce cas, le texte en projet doit être complété afin de préciser soit quelles sont les hypothèses dans lesquelles l'autorité devra opposer un refus à la demande de prorogation, soit, si l'on souhaite conférer un pouvoir d'appréciation à l'autorité, les critères à mettre en œuvre par cette dernière pour décider ou pas, de proroger le certificat.

Article 513*bis*/1 en projet

La disposition à l'examen entend fixer des règles relatives à la « déclaration préalable » au sens de l'article 84, § 3, [du CWATUPE] ».

Or, en l'état des textes adoptés par le Parlement wallon, l'article 84 du code ne comporte que deux paragraphes.

---

[14] 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). Voir également 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'.

Interrogé sur ce point, le délégué du Gouvernement a exposé que la « déclaration préalable » ainsi concernée est celle visée à l'article 84, § 3, du CWATUPE, tel qu'il est envisagé d'ajouter ce paragraphe 3 à cette disposition.

La disposition à l'examen est donc prématurée et ne sera pas examinée plus avant.

Il est à noter que la disposition à l'examen ne saurait, en l'état des textes adoptés par le Parlement wallon, trouver de fondement juridique dans l'article 84, § 1er, 14° du CWATUPE.

Cette disposition prévoit que, est soumis à l'obligation préalable d'obtenir un permis d'urbanisme le fait « d'entreprendre ou de laisser entreprendre des travaux de restauration au sens du livre III, relatifs à un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé en application des dispositions du même livre, à l'exception des travaux qui ne modifient ni l'aspect extérieur ou intérieur du bien, ni ses matériaux, ni les caractéristiques ayant justifié les mesures de protection, et qui sont soumis à une déclaration préalable selon les modalités arrêtées par le Gouvernement ».

Elle a été introduite dans le CWATUPE par le décret du 6 mai 2009, dont les travaux préparatoires mentionnent que le but ainsi poursuivi était de « précis[er] que, pour les cas ne nécessitant pas de permis, une déclaration préalable est cependant nécessaire » [15].

Le régime ainsi mis en place par la disposition décrétale rappelée ci-avant, tel que confirmé par les travaux préparatoires y relatifs, est donc dénué d'ambiguïté : les actes et travaux qui répondent aux critères énumérés ne sont pas soumis à permis d'urbanisme. Ils doivent néanmoins faire l'objet d'une déclaration préalable, dont le Gouvernement est chargé d'arrêter les seules « modalités ».

Le texte en projet met en place une procédure différente de celle envisagée par le législateur : ainsi, il ne s'agit pas simplement de régler les modalités de la déclaration préalable relative aux actes et travaux dispensés de permis en vertu de l'article 84, § 1er, 14°, rappelé ci-avant ; il s'agit, bien plus, par le biais d'un document dénommé « déclaration préalable », de confier selon le cas, au comité d'accompagnement (en cas de consensus), ou au Directeur général de l'administration (en absence de consensus au sein du comité), le pouvoir de décider si les actes et travaux ayant fait l'objet de la « déclaration préalable » requièrent ou non un permis préalable.

Au surplus, pour le cas ou un permis d'urbanisme n'est pas requis, une vérification de la conformité des actes travaux à la déclaration préalable est organisée, à laquelle est le cas échéant attaché un délai de 180 jours en vue de permettre au déclarant de « procéder à la régularisation ».

---

[15] *Doc. parl.*, Parl. wall., 1998-1999, n° 512/1, p. 5.

Les procédures ainsi mises en place aboutissent à conférer à différentes instances des pouvoirs de décision non prévus par le décret, et à mettre ainsi en place un régime qui n'est pas conforme à celui voulu par le législateur, et qui dépasse l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 84, § 1er, 14°, du CWATUPE.

Article 513*bis*/2 en projet

La disposition à l'examen a trait à un régime d'autorisation spécifique relative aux actes et travaux « conservatoires d'urgence » au sens de « l'article 84, § 4, du CWATUPE ».

Or, comme mentionné précédemment, en l'état des textes adoptés par le Parlement wallon, l'article 84 du code ne comporte que deux paragraphes.

Interrogé sur ce point, le délégué du Gouvernement a exposé que l'autorisation spécifique ainsi concernée est celle visée à l'article 84, § 4, du CWATUPE, tel qu'il est envisagé d'ajouter ce paragraphe 4 à cette disposition.

La disposition à l'examen est donc prématurée et ne sera pas examinée plus avant.

Article 3

Alors que les nouvelles dispositions en projet n'opèrent aucun renvoi à l'annexe 17 du CWATUPE, qui fixe actuellement le modèle du « certificat de patrimoine », le texte en projet est en défaut de régler le sort de cette annexe.

L'intention est-elle de l'abroger, ou bien de prévoir un régime où elle sera toujours d'application – auquel cas le dispositif nouveau en projet devrait être complété afin de renvoyer à celle-ci – ?

Le texte en projet sera complété afin de faire apparaître clairement l'intention de son auteur.

OBSERVATIONS FINALES

PRÉSENTATION DU PROJET

L'arrêté en projet entend remplacer intégralement le chapitre III du titre III du livre V du CWATUPE qui compte actuellement les articles 505 à 514 et insère un chapitre III*bis* dans le même titre.

La numérotation du projet est déficiente : l'article 510 fait défaut, de même que l'article 513*bis*.

Lorsque l'on remplace intégralement un texte, la nouvelle numérotation doit être continue et l'ajout d'articles nouveaux s'opère à la suite selon la méthode « /1, /2, etc. ». Il ne convient pas de mélanger cette méthode avec les suffixes latins « *bis*, *ter* ».

Il en résulte que les articles du chapitre III doivent être numérotés de 505 à 513/3 et ceux du chapitre III/1 (au lieu de III/*bis*) de 513/4 et 513/5.

L'auteur du projet veillera à revoir soigneusement les renvois que contient le texte en projet.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY