CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.767/4
du 20 janvier 2014

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 la structure et le fonctionnement de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles de la Région wallonne'

Le 12 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par 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 prolongé jusqu'au 24 janvier 2014 (*), 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 la structure et le fonctionnement de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles de la Région wallonne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Michel QUINTIN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2014.

(*) par courriel du 16 décembre 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 7, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', tout projet d'arrêté réglementaire du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire doit être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable qu'institue cet arrêté. Sur la base de l'article 6, § 1er, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la matière des monuments et des sites fait partie du bloc de compétences relatif à l'aménagement du territoire.

L'article 7, § 4, du même arrêté précise que la demande d'avis doit être introduite « avant la première lecture ». Selon l'article 9 du décret du 27 juin 2013, les avis de la cellule précitée consistent en « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4 (du même décret) » [1].

Il résulte de la réponse donnée par le délégué du ministre que la cellule d'avis en développement durable n'a pas été consultée avant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture.

Or, au jour de l'adoption du projet d'arrêté en première lecture le 7 novembre 2013, l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 était en vigueur [2].

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité [3] et d'en faire mention au préambule de l'arrêté en projet [4].

---

[1] Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 apportent encore diverses précisions relatives au contenu des avis de la cellule d'avis en développement durable.

[2] Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cet arrêté est entré en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 24 octobre 2013.

[3] Voir l'avis 54.608/4 donné le 23 décembre 2013 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Livre Ier du Code de l'environnement, en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable'.

[4] Voir l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 octobre 2013.

2. En vertu de l'actuel article 495, 2°, du CWATUPE (ci-après le « code »), la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne est chargée, à la demande du Gouvernement, de donner un avis sur tout avant-projet de décret ou de projet d'arrêté relatif au patrimoine.

Le Gouvernement a décidé le 7 novembre 2013 de requérir, dans un délai de trente-cinq jours, l'avis de la commission et a chargé le Ministre du Patrimoine de lui représenter ensuite le projet.

Ayant décidé de consulter la commission, le Gouvernement sera normalement chargé d'examiner les observations pertinentes de cet organisme.

L'avis de la commission aurait été donné le 20 décembre 2013 mais il n'a été transmis à l'auditeur rapporteur, à sa demande, que le 13 janvier 2013. Cet avis a été donné par son bureau élargi aux présidents des chambres régionales.

Si, sur la base de l'avis de la commission, le Gouvernement décide d'apporter des modifications importantes au projet, il lui incombera de soumettre à nouveau le texte modifié à l'avis de la section de législation du Conseil d'État pour se conformer à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

3. L'accord du Ministre du Budget visé au préambule n'est pas produit. À noter que le nombre des membres de la commission passe de 90 membres (article 482 du code) à 93 membres (article 483 en projet et que le projet prévoit l'octroi d'émoluments et le remboursement de frais (article 504/2 en projet). L'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget sont donc requis en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' et, depuis que ces dispositions sont en vigueur, les articles 33 et 42 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôles et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté organise la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne en manière telle qu'elle comprend, comme le prévoit l'article 189 du code, une chambre régionale et cinq chambres provinciales.

En outre, se fondant pour ce faire sur l'article 190 du code, en ce que ce dernier habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de fonctionnement de la commission et à préciser sa structure, le projet d'arrêté prévoit, d'une part, que la chambre régionale comprend trois sections, en l'occurrence une section relative aux monuments et ensembles architecturaux, une section relative aux sites et une section relative aux fouilles et, d'autre part, que la commission est dotée d'un bureau. Ces organes figurent déjà dans le régime juridique actuel qu'organisent les articles 481 à 504/5 du code modifiés par l'arrêté du

19 juin 2008 [5]. Le projet à l'examen y ajoute une assemblée générale réunissant l'ensemble des membres de la commission.

À la différence de l'article 499, actuel, du code [6], que le projet abroge, celui-ci ne détermine pas clairement quel est l'organe de la commission qui serait appelé, dans les différentes hypothèses envisagées, à adopter les avis et les propositions que le code prévoit et dans quelle composition cet organe siégerait à cette fin.

L'article 497 en projet dispose que le président de la commission « fait suivre » les demandes d'avis auprès soit du président de la « chambre compétente », soit du vice-président « de la section compétente de la chambre régionale ».

L'article 497/1 en projet prévoit que les avis et les propositions de la commission sont « préparés » tantôt par la chambre régionale, tantôt par les chambres provinciales. Il est ajouté que les avis et les propositions préparés par une chambre provinciale sont communiqués pour « entérinement » à la chambre régionale qui adopte un avis ou une proposition définitive, lesquels peuvent s'écarter du projet préparé par la chambre provinciale moyennant due motivation.

L'article 497/2 en projet énumère des hypothèses dans lesquelles les « avis » de la commission sont « rendus » par la chambre régionale. Rapproché de l'article 497/1, l'article 497/2 est obscur : faut-il entendre par là que les avis cités sont adoptés sans passer par une chambre provinciale ?

Il semble découler de manière indirecte de l'article 503, alinéa 2, en projet, que les sections sont également chargées de « préparer » les avis de la commission.

Le projet est muet en ce qui concerne la composition de la chambre régionale lorsqu'elle est appelée à intervenir pour adopter définitivement l'avis ou la proposition, soit de manière directe, soit saisie d'un texte préparé par une section ou par une chambre régionale.

Par ailleurs, l'article 503, alinéa 2, en projet prévoit qu'« à titre exceptionnel, le bureau peut modifier un avis préparé par une chambre ou une section moyennant motivation ». La note au Gouvernement évoque à ce sujet « la décision finale prise par le bureau ».

L'assemblée générale ne se voit pas reconnaître par le projet de compétence dans le domaine de l'adoption des avis et des propositions de la commission.

---

[5] Voir l'avis 44.406/4 donné le 14 mai 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juin 2008 'remplaçant le chapitre II du titre III du livre IV du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine'.

[6] « La commission se réunit en section ou en chambre provinciale pour l'examen des dossiers et la remise des avis ou des propositions aux président et secrétaire permanent. Ceux-ci transmettent les avis, propositions et rapports au nom de la commission ».

2. S'agissant du fonctionnement de la chambre régionale et de ses sections, le délégué du ministre a précisé ce qui suit :

« Cas où le dossier ressortit à la chambre régionale :

Dans les faits, un avis/une proposition est traité par la section de la Régionale concernée puis directement transmis pour envoi officiel au nom de la Commission par le Président. Il n'y a pas d'entérinement par la chambre régionale dans son ensemble car cela serait impossible à pratiquer dans les délais impartis pour les avis.

Cas où le dossier ressortit à une chambre provinciale :

Une chambre provinciale ne peut que préparer un avis et celui-ci doit être entériné par la section de la chambre régionale concernée par la matière, afin en principe d'assurer une cohérence des avis émanant de la Commission. Donc, effectivement, si le dossier concerne un site, c'est la section site qui approuve ou modifie l'avis préparé (dans cette hypothèse, il faut motiver l'avis contraire).

In fine, c'est le président de la Commission qui assume la responsabilité de l'avis remis au nom de la Commission, seul habilité à s'exprimer vis-à-vis de l'extérieur en son nom ».

S'agissant du fonctionnement du bureau, le délégué du ministre a apporté l'information suivante :

« Les dispositions relatives au Bureau sont reprises aux articles 493 et 503. Celui-ci a la possibilité de 'modifier un avis préparé par une chambre ou une section'. Le Bureau a, dans les faits, acquis une importance considérable depuis l'arrêté de 2008.

Monsieur le Ministre avait initialement proposé de supprimer cette faculté pour recentrer les missions du Bureau sur la 'gestion' de l'institution, mais la seule concession obtenue est qu'un avis final du Bureau contraire à un avis préparé par une chambre/section doit être motivé. En principe, cela doit demeurer exceptionnel ».

Il résulte de ces explications que les avis et les propositions que l'article 188, 1°, du code charge la commission de formuler, sont, dans le régime juridique que le projet d'arrêté vise à organiser, donnés, en dernier ressort, soit par l'une des sections de la chambre régionale, sans convocation de l'ensemble des membres de celle-ci, soit, exceptionnellement, par le bureau, organes que ne prévoient pas les articles 118 à 191 du code, dispositions à valeur législative.

Il convient de vérifier si le régime projeté peut s'autoriser de l'article 190 du code qui charge le Gouvernement d'arrêter la composition et les modalités de fonctionnement de la commission et de « préciser » sa structure et ses missions.

3. Dans l'avis 44.406/4 qu'elle a donné le 14 mai 2008 sur le projet qui est devenu l'arrêté du 19 juin 2008, la section de législation avait notamment considéré, au titre d'observation générale, que :

> « De la combinaison des articles 499 et 503, alinéa 2, en projet, il résulte que les dossiers dont la commission a à connaître sont examinés par la section concernée de la chambre régionale ou par la chambre provinciale concernée, que cette section ou cette chambre provinciale prépare les avis de la commission, et que l'avis préparé par une section ou une chambre provinciale devient l'avis de la commission, sauf si le bureau y apporte une modification.
>
> Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :
>
> [...]
>
> 3. Rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement prévoie que les sections de la chambre régionale, les chambres provinciales ou le bureau préparent les avis ou les propositions que les dispositions de nature législative du C.W.A.T.U.P. donnent à la commission le pouvoir de donner ou de formuler.
>
> Mais, à défaut de disposition de nature législative en sens contraire, ces avis et ces propositions doivent émaner de la commission réunissant l'ensemble de ses membres, et non pas d'une section de la chambre régionale, d'une chambre provinciale ou du bureau de la commission.
>
> Ni l'article 189 du C.W.A.T.U.P., en vertu duquel 'la Commission est organisée en une chambre régionale et cinq chambres provinciales', ni l'article 190 du même texte, qui habilite le Gouvernement à arrêter 'la composition et les modalités de fonctionnement de la Commission' et à préciser 'sa structure et ses missions', n'autorisent le Gouvernement à prendre des dispositions permettant à une section de la chambre régionale, à une chambre provinciale ou au bureau de donner les avis ou de formuler les propositions de la commission que prévoient les dispositions de nature législative du C.W.A.T.U.P. [7].

---

[7] *Note de bas de page 2 de l'avis cité :* Mutatis mutandis, cette observation s'inspire d'une observation analogue qu'a faite la section de législation du Conseil d'État à propos de la Commission régionale de l'aménagement du territoire, avant que l'article 6 du C.W.A.T.U.P. ne soit modifié en ce sens que les avis de cette commission sont donnés par son bureau, sur la proposition d'une ou de plusieurs de ses sections désignées par le Gouvernement : avis 38.353/4, donné le 28 avril 2005 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2005 portant exécution de l'article 11 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en ce qu'il habilite le Gouvernement à agréer les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qui peuvent être chargées de l'élaboration ou de la révision des plans de lotissement ; avis 38.467/4, donné le 22 juin 2005 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2005 faisant entrer en vigueur l'article 15 du décret du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter ; avis 38.543/4, donné le 22 juin 2005 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ; avis 38.710/2/V, donné le 28 juillet 2005 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2005 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en ce qui concerne la commission d'avis et l'instruction des recours auprès du Gouvernement ; avis 38.711/2/V, donné le 28 juillet 2005 sur le 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 ; avis 39.350/4, donné le 30 novembre 2005 sur l'avant-projet devenu le décret du 1er juin 2006 modifiant les articles 4, 111 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Certes, il a été fait allusion lors des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption du décret du 1er avril 1999 relatif à la conservation et à la protection du patrimoine, à la circonstance que 'Les missions ainsi que la structure en cinq chambres de la Commission ont été inscrites dans un texte à valeur décrétale et sont reprises de l'arrêté du 2 mai 1996 relatif à la structure, aux missions et au fonctionnement de la Commission' [8]. Une telle allusion à l'arrêté du Gouvernement du 2 mai 1996 relatif à la structure, aux missions et au fonctionnement de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne [9] ne suffit cependant pas au regard des dispositions de nature législatives du C.W.A.T.U.P., pertinentes en la matière, telles qu'elles sont actuellement rédigées, à justifier le bien-fondé du mécanisme mis en place par l'arrêté en projet.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence ».

L'arrêté du 19 juin 2008 a modifié l'article 499 du code sans modifier sensiblement le projet soumis à la section de législation : « La Commission se réunit en section ou en chambre provinciale pour l'examen des dossiers et la remise des avis ou des propositions aux président et secrétaire permanent. [...] ». De la même manière, a été maintenue la disposition du projet qui est devenue l'article 503, alinéa 2, du code, et qui, dans la version actuellement en vigueur, énonce que : « À titre exceptionnel, le bureau peut modifier l'avis préparé par une chambre ou une section ».

4. On peut certes admettre, sur le vu des articles 189 et 190 du code, ayant valeur législative, que le Gouvernement charge une chambre provinciale ou l'une des trois sections de la chambre régionale de préparer les avis et les propositions de la commission dès lors que ces projets d'avis ou de proposition sont ensuite examinés et adoptés, moyennant d'éventuelles modifications, sinon par l'assemblée générale des membres de la commission, du moins par la chambre régionale siégeant en séance plénière, c'est-à-dire après que tous les membres de la chambre régionale eurent été convoqués. Encore faut-il être conscient que les chambres provinciales, composées pourtant de membres effectifs, se trouvent ainsi confinées à un rôle de préparation des avis ou des propositions, la décision finale revenant à un autre organe de la commission (chambre régionale, par exemple) La mise en place d'un tel système n'apparaît cependant pas contraire à ce que le ministre avait déclaré lors des travaux préparatoires du décret du 1er avril 1999 que les chambres provinciales sont « compétentes pour le territoire de leur province » [10].

En revanche, manquent de fondement législatif, des dispositions qui auraient pour objet ou pour effet que des avis ou des propositions seraient adoptés en dernier ressort soit par une section siégeant seule, soit par le bureau, ces organes n'ayant pas d'existence

---

[8] *Note de bas de page 3 de l'avis cité :* Doc., Parl. wall., 1998-1999, n° 488/1, p. 7. Et voir également Doc., Parl. wall., 1998-1999, n/ 488/11, p. 6.

[9] *Note de bas de page 4 de l'avis cité :* Lequel arrêté contrairement à l'arrêté en projet ne prévoit d'ailleurs pas que les avis de la Commission puissent en réalité être donné, soit par l'une des sections de la chambre régionale, soit par le bureau de la Commission.

[10] Rapport, *Doc. parl*. Parl. wall., 1998-1999, n° 488/11, p. 17.

légale. Or, telle est bien la portée que revêtent les articles 497, 497/1, 497/2 et 503, alinéa 2, en projet.

Il convient d'ajouter que l'article 502 actuel aux termes duquel les avis, rapports et propositions sont notifiés au nom de la commission conjointement par le président et par le secrétaire permanent, ne permet pas de fonder une pratique consistant en ce que les avis seraient rédigés par le secrétariat permanent sur la base des débats dans une section ou une chambre, puis signés par le président de la commission. L'avis et la proposition doivent en effet émaner de et avoir été adoptés par l'organe légalement compétent de la commission après qu'elle en a effectivement délibéré.

La thèse défendue par le délégué du ministre selon laquelle « *in fine*, c'est le président de la commission qui assume la responsabilité de l'avis remis au nom de la commission, seul habilité à s'exprimer vis-à-vis de l'extérieur », ne trouve pas un fondement juridique suffisant dans les dispositions du code. Les dispositions législatives du code ne reconnaissent en effet pas au président de la commission un rôle officiel dans l'établissement des avis, des propositions et des recommandations de la commission.

Il convient donc de confirmer l'observation générale contenue dans l'avis 44.406/4 et constater que, sur ces points, les articles précités du projet méconnaissent les dispositions législatives du code.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1er, il convient de viser l'article 191 du code et d'omettre la suite des dispositions lesquelles ne constituent pas le fondement légal du projet et sont de nature réglementaire [11].

DISPOSITIF

Article 1er du projet

L'article 1er du projet définit ce qu'il faut entendre pour son application par « le code », par « l'arrêté du Gouvernement du 17 juin 2004 » et par « l'arrêté du Gouvernement du 19 juin 2008 ». La section de législation n'aperçoit pas la portée juridique des définitions contenues dans l'article 1er du projet. En effet, les dispositions du projet ont toutes pour objet de modifier des articles qui sont contenus dans la section 2 du chapitre II du Titre III du code et qui y ont été insérés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2004 ou par l'arrêté du 19 juin 2008.

---

[11] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 29 et 30.

L'article 1er sera donc omis [12].

Article 2 du projet
(article 482 en projet)

L'expression « conformément à l'article 190 » est trompeuse. En effet, la chambre régionale et les cinq chambres provinciales ont une existence légale, étant prévue par l'article 189 du code. Les sections de la chambre régionale ne l'ont pas, leur création étant l'œuvre des arrêtés successivement pris par le Gouvernement en la matière sur le fondement de l'article 190 du code.

Article 3 du projet
(article 483 en projet)

1. L'article 483, § 1er, en projet énonce que les membres de la commission sont nommés « sur la base de leur expérience acquise dans l'exercice d'activités régulières, présentes ou passées en matière de patrimoine ». Le projet ne précise pas davantage les conditions d'expérience requises.

Ainsi que le faisait déjà observer l'avis 44.406/4, le projet d'arrêté doit être revu pour spécifier plus amplement ces conditions de nomination.

2. Aux termes de l'article 483, § 2, en projet : « Afin d'assurer une représentation géographique équilibrée à la chambre régionale, les membres qui la composent seront domiciliés au nombre de minimum quatre dans la province du Brabant wallon, huit dans la province du Hainaut, huit dans la province de Liège, quatre dans la province du Luxembourg et six dans la province de Namur ». Cela concerne donc trente sur les quarante-neuf membres de la chambre régionale.

Ce texte remplace l'article 482 actuel, relatif aux membres effectifs de la commission ; le nombre de membres domiciliés dans la province de Namur passant de quatre à six. Le projet ne reprend pas le contenu des articles 489 et 492, b, actuels, ce dernier disposant que les membres « correspondants et suppléants » sont répartis dans chaque chambre provinciale en fonction de leur lieu de domicile. Le projet ne prévoit plus de répartition géographique des membres des chambres provinciales.

[12] Il suffit dans les articles suivants de citer, la première fois, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, modifié ou inséré par les deux arrêtés précités, mentionnés par leur nature et leur date, et ensuite recourir à l'expression du « même code » suivie de la mention des arrêtés qui ont modifié ou inséré l'article.

Le délégué du ministre a précisé à ce sujet ce qui suit :

« 1) Représentation géographique équilibrée.

Dans la réalité, l'article 482 du CWATUPE issu de la réforme de 2008, qui entend assurer une répartition géographique équilibrée au sein de la chambre régionale, n'atteint pas son but. En effet, en prévoyant un nombre minimum de membres domiciliés dans les différentes provinces (4 en Brabant, 8 en Hainaut, 8 en province de Liège, 4 en province de Namur et 4 dans le Luxembourg), elle n'assure en réalité cette représentation qu'à 68 % (28 membres sur 41 effectifs).

En chiffres réels, les membres désignés en 2008, toutes sections confondues, issus du Brabant sont 6 (14,3 %), du Hainaut 10 (24 % au lieu de 28,5 %), de Liège 16 (39 % au lieu de 28,5 %), du Luxembourg 3 (7,5 % au lieu de 14,3 %) et Namur 7 (17 % au lieu de 14,3 %). En outre, les quatre membres spécialistes qui siègent à la chambre régionale sont domiciliés en province de Liège.

Pour assurer dans les faits une représentation géographique plus équilibrée au niveau décisionnel (car le caractère excentré de Liège pour certaines provinces a aussi un impact non négligeable sur l'assiduité des membres aux réunions de la Régionale), le Ministre du Patrimoine a souhaité redonner plus d'importance aux chambres provinciales, qui regrettent de n'avoir plus à traiter que des dossiers mineurs et non, en particulier, les travaux sur monuments classés de leur province.

Au niveau des chambres provinciales, le nombre de membres est déterminé au prorata de l'importance numérique du patrimoine sur lequel remettre un avis, notamment le nombre de biens classés. Les différences sont toutefois atténuées au niveau régional pour ne pas défavoriser les « petites » provinces (sur le plan du nombre de biens patrimoniaux), comme le Luxembourg et le Brabant ».

Et :

« Dans la pratique, la répartition au sein des chambres provinciales se fait principalement, et même presque exclusivement, en fonction du lieu de domicile des membres. Mais il est possible que, par le lieu où il exerce sa profession notamment ou parce qu'il a déménagé récemment, un membre ait finalement une meilleure connaissance d'une autre province que celle où il est domicilié. Si vous pensez que c'est préférable, on peut indiquer : 'Sauf dérogation du Gouvernement, les membres des chambres provinciales sont domiciliés dans les provinces où ils sont désignés' ».

Le projet appelle à ce sujet une double observation. D'une part, force est de constater que le texte en projet ne prévoit pas de manière explicite une condition de domicile pour les membres des chambres provinciales et, à supposer que la généralisation de pareille condition soit admissible, il serait paradoxal de l'imposer aux membres de la chambre régionale et pas à ceux-ci.

Si l'on étend à la condition à tous les membres des chambres provinciales, il s'ensuivrait que 74 membres sur les 93 que compte la commission y seraient soumis. Un chiffre aussi important se concilie mal avec la nature de la Commission royale des monuments et des sites qui est un collège scientifique d'avis et non pas un organisme représentatif d'intérêts géographiquement localisés. Si l'on peut comprendre que pour des raisons de connaissance du patrimoine local, une condition de domicile soit prévue pour certains membres, celle-ci ne peut s'appliquer (surtout pour la chambre régionale) qu'à une

proportion raisonnable de membres sauf à risquer de créer des problèmes du point de vue du respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

3. L'article 483, § 3, alinéas 2 et 3, modifié par l'article 3 du projet, dispose que :

> « Ne peut également pas être nommée membre de la commission toute personne condamnée ou membre d'un organisme ou d'une association qui a été condamné, en vertu d'une décision de justice coulée en force de chose jugée, pour non-respect des principes de la démocratie tels qu'énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la Constitution, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ou par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.
>
> L'interdiction visée à l'alinéa 2 cesse dix années après la décision de justice considérée, s'il peut être établi que la personne, l'organisme ou l'association en question a publiquement renoncé à son hostilité vis-à-vis des principes démocratiques énoncés par les dispositions visées à l'alinéa 2. Elle cesse un an après la décision de justice considérée, si la personne a démissionné de l'organisme ou de l'association condamné immédiatement après la condamnation et en raison de cette condamnation ».

Cette disposition s'inspire très largement de l'article 2, 12°, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'. Ce décret ne s'applique pas à la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne. Le projet de décret avait fait l'objet sur ce point d'une observation de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 43.685/4 donné 12 mars 2008 [13].

L'avis 44.406/4 avait également fait observer à propos d'une disposition similaire contenue dans le projet ayant donné lieu à l'arrêté du 19 juin 2008, entre autres ce qui suit :

> « [...] b) En tant qu'elle exclut de la nomination dans un organe consultatif la personne qui est ou a été membre d'un organisme ou d'une association qui ne respecte pas la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la Constitution, elle est rédigée de manière beaucoup trop large.
>
> En effet, en la matière, il convient de tenir compte de l'enseignement issu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 10/2001 du 7 février 2001 en vertu duquel il ne se conçoit pas que l'interdiction envisagée puisse être d'application lorsque l'organisme ou l'association dont la personne est ou a été membre a seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou dans la Constitution reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou a émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de ces deux instruments juridiques [14]. Il est au contraire requis, comme cela résulte d'ailleurs aussi de la jurisprudence de la Cour

[13] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 820/1, pages 21 et 22.

[14] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Voir le considérant B.4.7.2 de l'arrêt cité.

européenne des droits de l'homme [15], qu'une interdiction de cette nature se borne à exclure de la représentation dans les organes consultatifs les seules personnes et associations ou organismes qui sont 'hostiles' à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la Constitution, cette hostilité ayant pour objet un principe essentiel au caractère démocratique du régime et se manifestant par l'incitation à violer une norme juridique en vigueur (notamment l'incitation à commettre des violences).

c) L'exclusion visée sous b) doit donc être limitée aux seules personnes, associations ou organismes qui ont montré de manière manifeste leur hostilité à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la Constitution [...] ».

Le présent projet appelle la même observation en ce qu'il vise le simple non-respect des principes énoncés.

Les hypothèses d'« hostilité vis-à-vis des principes démocratiques » auxquelles renvoie la disposition examinée ont fait récemment l'objet d'un examen détaillé dans l'avis 50.714/4 donné le 11 janvier 2012 sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation' [16].

Sous les observations générales, la section de législation examine notamment le problème de l'identification correcte des instruments internationaux pertinents et la portée du dispositif de déchéance ou d'exclusion à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle [17].

La section de législation renvoie l'auteur du projet à ces observations générales avec le même souci de dégager des solutions uniformes [18].

---

[15] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir, à ce sujet, l'avis 39.825/AG de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État donné le 7 mars 2006 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 juin 2006 modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées en vue de permettre l'accès à certains mandats politiques et portant des dispositions diverses (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1809/6, sp. pp. 17-28).

[16] *Doc. parl.*, Parl. wall., n° 567/1, pp. 28 à 42.

[17] Cette partie se réfère à un avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., n° 516/1, pp. 29 à 36).

[18] Voir également les avis 51.065/2 donné le 4 avril 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mai 2012 'portant exécution du décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal' ; 52.653/2 donné le 14 janvier 2013 sur un avant-projet de décret 'relatif à la gouvernance et à la transparence dans l'exécution des mandats publics' et 53.143/4 donné le 24 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 2013 'modifiant le décret du 14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 491/1, pp. 33-49).

Article 7 du projet
(article 488 en projet)

Il résulte des articles 484 et 486 en projet que les présidents des chambres provinciales, soumis à une règle de double appartenance (article 492, § 1er, en projet), sont également des membres à part entière de la chambre régionale et sont désignés parmi ceux-ci. L'article 488, alinéa 2, en projet, se combine de manière peu harmonieuse avec ce principe lorsqu'il dispose que les présidents des chambres provinciales ne peuvent assister aux réunions de chacune des sections de la chambre régionale avec voix délibérative que pour les dossiers liés à des biens situés dans la province pour laquelle « ils sont compétents ». La section de législation observe que l'article 488, alinéa 1er, en projet fixe le nombre des membres qui composent les différentes sections sans tenir compte des présidents des chambres régionales (43 membres des sections pour un total de 49 membres de la chambre régionale à l'article 486 en projet).

Article 8 du projet
(article 489 en projet)

1. Aux termes de l'article 489 en projet :

« La composition de la chambre régionale veille à respecter une répartition proportionnée entre hommes et femmes et une complémentarité des disciplines ».

Le délégué du ministre a précisé à ce sujet que :

« La parité hommes/femmes étant impossible à atteindre, faute de candidates en suffisance, le Ministre du Patrimoine compte proposer, pour la désignation des membres par le Gouvernement, un pourcentage hommes/femmes qui respecte au minimum le pourcentage existant au niveau des candidatures. Il est apparaît hasardeux de fixer un quota car, dans la pratique, il n'y a qu'assez peu de candidatures féminines à la Commission (un peu plus de 20 %). Il vaut peut-être mieux parler de 'participation équilibrée d'hommes et de femmes' ?

Pour ce qui concerne les disciplines, il y a lieu de veiller, dans la mesure du possible, à ce qu'un panel suffisamment diversifié soit présent au sein de chaque section pour pouvoir traiter tous les cas de figures. Par exemple, pour la section sites: botaniste, géographe, architecte paysagiste, agronome, spécialiste des jardins historiques, géologue, … ».

2. En ce qui concerne la « répartition proportionnée entre hommes et femmes », la matière est actuellement traitée par le décret du 15 mai 2003 'promouvant la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs' [19]. Notamment, en vertu de l'article 3, alinéa 1er, du décret, deux tiers maximum des membres d'un organe consultatif

[19] Disposition en voie d'abrogation : voir l'avis 54.513/4 donné le 11 décembre 2013 sur un avant-projet de décret 'destiné à promouvoir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs'.

sont du même sexe. La méconnaissance de cette règle est de nature à invalider les avis de l'organe consultatif, sauf dérogation motivée accordée conformément à l'alinéa 2, de l'article.

3. La disposition en projet est donc inutile en ce qu'elle traite de la répartition proportionnée entre hommes et femmes ; elle doit être omise.

Article 11 du projet
(article 493 en projet)

L'article 493, § 1er, en projet, dispose que

> « Le bureau est composé de douze membres, à savoir: le président de la commission, les trois vice-présidents compétents pour chacune des sections et leurs suppléants et les cinq présidents ou leurs suppléants compétents pour chacune des chambres provinciales ».

Il ressort des explications du délégué du ministre que le projet tend à prévoir une suppléance pour les présidences de réunion et uniquement pour cette fonction. La présence des suppléants au bureau n'est pas réglée de manière identique pour les suppléants des vice-présidents des sections et des suppléants des chambres provinciales. Cela découle de l'emploi, dans le texte, tantôt de la conjonction « ou » et tantôt de la conjonction « et ».

Le délégué du ministre a confirmé que :

> « En fait, 'les suppléants des vice-présidents (des 3 sections de la chambre régionale) sont toujours appelés à siéger tandis que les suppléants des présidents des chambres provinciales ne seraient appelés à siéger qu'en cas d'empêchement du président effectif de la chambre provinciale'.
>
> La logique qui sous-tend la répartition est que la chambre régionale est toujours majoritaire au sein du Bureau 6 R / 5 P). La première formule '(vice)-président OU son suppléant' n'a pas été retenue ».

Le projet gagnerait à régler de manière explicite le rôle des suppléants et leur présence au bureau.

À cet égard, il convient d'ajouter les mots « à défaut » entre la conjonction « ou » et les mots « leurs suppléants ».

Article 12 du projet
(article 493/1 en projet)

1. La disposition doit être insérée dans la section 2 du livre V, titre III, chapitre II du code.

2. L'article 493 en projet tend à autoriser le président de la commission à inviter des experts aux réunions de l'assemblée générale ; cette possibilité n'est pas prévue pour la chambre régionale et les chambres provinciales. La section de législation se demande si elle est cohérente par rapport aux compétences de l'assemblée général telles que les définit l'article 503/2 en projet, en vertu duquel « sans préjudice des dispositions spécifiques lui octroyant d'autres compétences, l'assemblée générale entérine les notes d'orientation rédigées par la chambre régionale, prend connaissance des comptes de la commission et de son budget prévisionnel ».

Article 13 du projet
(article 495 en projet)

L'article 495, 1°, du code, tel qu'il est actuellement en vigueur a pour objet de prévoir de nouveaux cas de consultation de la commission (« outre les proposition et avis requis par le présent code ») et il vise tout bien immobilier « ayant fait l'objet d'une enquête publique en vue du classement », ce qui peut s'appliquer à des procédures de classement terminées mais n'ayant pas abouti à l'adoption d'une mesure de protection. Le projet remplace cette partie de la disposition par les mots « faisant l'objet d'une enquête publique en vue du classement ». Cette modification suscite l'interrogation puisque l'intervention (obligatoire) de la commission en cours de procédure de classement découle déjà de l'application combinée des articles 109 et 208 du code.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 14
(article 496 en projet)

L'article 496 en projet assujettit à l'autorisation du ministre toutes les activités qu'il énumère. Le 3° de l'article prévoit dorénavant que la participation à des séminaires, salons et colloques ou l'organisation de conférences, colloques, expositions et manifestations de promotion et d'information doivent être autorisées par le ministre lorsqu'elles ont lieu à l'étranger.

Ces deux autorisations font double emploi.

Articles 16 et 17
(articles 497/1 et 497/2 en projet)

1. En ce qui concerne spécifiquement l'article 497/1, il est renvoyé à l'observation générale ci-dessus.

Cette disposition du projet s'inscrit également dans la problématique de la motivation des avis et propositions de la commission. Son alinéa 4 prévoit que l'avis ou la proposition de la chambre régionale peuvent s'écarter des projets d'avis et de propositions préparés par une chambre régionale « pour autant que ce soit dûment motivé ». De même, l'article 503/1 en projet dispose que le bureau peut, à titre exceptionnel, modifier un avis préparé par une chambre ou une section « moyennant motivation ».

Dans le code, aucune disposition générale n'impose de manière expresse que les avis de la commission doivent être motivés en la forme ; cette motivation en la forme est prescrite, dans certaines hypothèses, par des dispositions particulières, tel l'article 201 du code relatif aux « propositions motivées » de classement.

La loi du 29 juillet 1991 n'est pas normalement applicable comme telle à l'avis de la commission qui est un acte préparatoire [20], de telle sorte qu'en l'absence de texte exprès imposant la formalité de la motivation, la commission ne serait pas *a priori* juridiquement tenue de motiver son avis d'un point de vue formel [21].

Il n'en reste pas moins que même sans texte, l'avis obligatoire de la commission, étant destiné à informer l'autorité compétente pour décider, il doit, pour être utile, révéler les éléments qui sont nécessaires pour permettre à cette autorité de statuer en connaissance de cause sur la question faisant l'objet de la consultation, ce qui peut dans certains cas impliquer indirectement une motivation en la forme sans texte [22], sauf à trouver les raisons à l'appui de l'avis dans d'autres pièces du dossier de la commission.

L'avis motivé de la commission constitue une formalité substantielle dès lors qu'il tend à garantir un examen contradictoire de toute demande, proposition ou initiative de classement, examen circonstancié qui prévient une application abusive de la loi au détriment des intérêts que le classement peut compromettre [23].

L'absence de motivations dans l'avis de la commission ou l'insuffisance de celle-ci peuvent entraîner l'annulation de l'arrêté de classement.

À plusieurs reprises, la section de législation a mis en évidence l'importance que revêt l'avis de la commission pour la vérification de l'intérêt que la protection d'un bien

---

[20] X. DELGRANGE ET B. LOMBAERT, La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs: questions d'actualité, in: La motivation formelle des actes administratifs, La Charte, 2005, n° 29, p. 29. Arrêt LOMBART, n° 130.980, du 4 mai 2004.

[21] Arrêts DESOIL, n° 2356, du 17 avril 1953; PONCELET, n° 7419, du 19 novembre 1959; ARTISIEN, n° 18.245, du 27 avril 1977, et MIDDERNACHT, n° 182.914, du 14 mai 2008.

[22] S'agissant d'une présentation, voir l'arrêt GUILLAUME, n° 136.796, du 27 octobre 2004.

[23] Arrêt S.A. DES CHARBONNAGES DU BOIS-LE-DUC, n° 44.405, du 8 octobre 1993.

doit présenter pour justifier son classement : la motivation de cet avis est jugée essentielle à l'information du Gouvernement [24].

Le projet sera utilement complété pour énoncer de manière explicite que les avis, les propositions et les recommandations de la commission sont motivés en la forme.

2. Outre l'observation générale formulée ci-dessus, la section de législation constate que, dans le texte soumis à la section de législation du Conseil d'État, l'article 497/2 contient un paragraphe 1er qui n'est pas suivi d'un second paragraphe. Par ailleurs, elle n'aperçoit pas à quelle disposition du code l'article 497/2, alinéa 2, 2°, fait référence lorsqu'il évoque « le programme annuel des sondages et des fouilles de l'administration ».

Article 18
(article 498 en projet)

1. En fixant à soixante-cinq jours le délai dans lequel la commission donne son avis relativement à une procédure de classement ou déclassement d'un bien, l'article 498, 3°, a, n'est pas conforme à l'article 201 du code, disposition à valeur législative, qui, de surcroît, parle non d'avis mais de « propositions motivées ». Celles-ci doivent être « adressées » au Gouvernement dans les soixante jours de la réception du dossier ou à défaut dans les soixante jours de l'expiration du délai visé à l'article 200.

Par ailleurs, l'article 498, 1°, c, qui prévoit un délai de trente-cinq jours pour l'envoi de l'avis relativement à l'octroi et au retrait de l'autorisation de procéder à des sondages archéologiques ou à des fouilles, ne concorde pas avec les articles 519, § 3, et 521, § 1er, alinéa 2, à valeur réglementaire, qui fixent un délai de quarante-cinq jours pour « rendre » l'avis. Le projet devra être modifié afin d'assurer la cohérence du régime des délais dans ces hypothèses.

2. En ce qui concerne l'article 498, 1°, d, en projet, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, depuis l'arrêté du 29 janvier 2009, l'article 512 du code ne reprend plus la disposition selon laquelle « l'avis de la commission ne doit plus être sollicité dans le cadre de la procédure de permis d'urbanisme ou de lotir lorsque les remarques de la commission dans le cadre de la procédure de certificat de patrimoine ont été intégrées ». Il semble donc que les mots « qui ne fait pas l'objet d'un certificat de patrimoine » doivent être omis.

Par ailleurs si l'article 498, 1°, b, en projet entend bien se référer à l'article 109 du code, il conviendrait de mentionner, plutôt que l'atlas des sites archéologiques, l'inventaire des sites archéologiques visé à l'article 233.

---

[24] Arrêts DE GREGORIO et consorts, n° 20.455, du 24 juin 1980; ROBERTI DE WINGHE, n° 38.601, du 28 janvier 1992 ; Ville de Philippeville, n° 38.984, du 13 mars 1992 ; et SABIG, n° 45.966, du 2 février 1994.

Article 20 du projet
(article 500/1 en projet)

Aux termes de l'article 500/1 en projet,

« En cas d'urgence ou dans des circonstances dûment motivées, les décisions, avis et propositions de la commission ou de ses organes peuvent être remis selon une procédure écrite entre les membres ».

Dans l'avis 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur un avant-projet qui est devenu le décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative', la section de législation avait observé que :

« 7. Le paragraphe 1er, 18°, en projet, prévoit que l'avis de l'organisme consultatif peut, en cas d'urgence ou dans des circonstances spécialement motivées, être remis selon une procédure écrite.

S'il peut être admis qu'il est dans des circonstances très restreintes recouru à une procédure écrite, il va cependant de soi que le déroulement de cette procédure doit permettre de respecter l'une des caractéristiques essentielles de toute procédure collégiale, qu'elle soit ou non consultative, à savoir la collégialité entre les membres de l'organe, tant au niveau de la délibération qu'à celui de la formulation des résultats de celle-ci. Il va dès lors de soi que l'avis de l'organe consultatif collégial donné selon une procédure écrite ne peut, en règle, pas seulement refléter la somme des avis individuels des membres composant l'organe collégial [25].

L'attention des auteurs de l'avant-projet est à cet égard attirée sur ce que, dans l'autre avant-projet de décret-cadre, également examiné ce jour, qui a donné lieu à l'avis 43.686/4, 'portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution', certaines dispositions, qui règlent également le recours à une procédure écrite, prévoient des modalités plus contraignantes quant au déroulement de cette procédure [26] ».

L'article 500/1 en projet appelle la même observation. Il doit être complété à cette fin sans renvoyer purement et simplement au règlement d'ordre intérieur ainsi qu'il l'est envisagé ci-après.

[25] *Note de bas de page 31 de l'avis cité* : Voir, notamment, C.E., n° 26.775 du 26 juin 1986.

[26] *Note de bas de page 32 de l'avis cité* : Voir, notamment, l'article 46 de cet avant-projet, relatif à la procédure écrite à laquelle peut recourir le Conseil wallon de l'Action sociale et de la Santé."

Article 24 du projet
(article 504 en projet)

L'article 504 en projet entend énumérer les hypothèses dans lesquelles un membre de la commission est « réputé démissionnaire sur décision de l'organisme ». La quatrième hypothèse concerne le membre :

> « 4° qui marque une hostilité ou est membre d'un organisme ou d'une association qui marque une hostilité vis-à-vis des principes de la démocratie tels qu'énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la Constitution, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ou par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale."

Une première question concerne la détermination de l'organe de la commission qui serait chargé de réputer qu'un membre est démissionnaire, ainsi que la composition de cet organe lorsqu'il serait amené à prendre cette décision. Le délégué du ministre a précisé que « logiquement, la proposition devrait être faite par le bureau au ministre compétent, sur base des renseignements fournis par le secrétariat permanent en ce qui concerne les absences ».

L'explication ne se concilie cependant pas avec le texte qui prévoit non une proposition mais une « décision » émanant de « l'organisme ». De surcroît, l'absence n'est pas la seule hypothèse de démission « réputée ».

En deuxième lieu, la rédaction de l'article 504, alinéa 1er, 4, en projet, s'écarte de celle que contient l'article 483, § 3, en projet, qui détermine les cas dans lesquels une personne ne peut pas être nommée en qualité de membre de la commission. La principale différence tient dans le fait qu'à la différence de l'article 483, l'article 504 n'exige pas que la personne concernée ait été condamnée en vertu d'une décision de justice coulée en force de chose jugée ou soit membre d'une association ou d'un organisme condamné par une telle décision judiciaire.

L'avis 44.406/4, avait émis l'observation suivante à propos de l'interdiction de nommer une personne pour un tel motif :

> « d) En ce qui concerne les lois du 30 juillet 1981 et du 23 mars 1995 visées par la disposition examinée, leur violation constitue une infraction pénale qui ne peut être constatée que par les cours et tribunaux. Dans son application, le texte en projet ne pourrait dès lors permettre l'exclusion d'une personne que si cette personne ou l'association dont elle est membre fait l'objet d'une telle condamnation.
>
> Dans la même optique, pour ce qui est du non-respect de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Constitution, non-respect entendu au sens du point b), ci-avant, il conviendrait, à titre de garantie

supplémentaire, de prévoir explicitement qu'il ne peut s'inférer que d'une décision de justice coulée en force de chose jugée [27-28] ».

Par identité de motifs, l'article 504, alinéa 1er, 4°, en projet doit être complété pour prévoir cette exigence.

Le texte en projet gagnerait à prévoir que les cas de cessation de l'interdiction d'être nommé membre de la commission visés à l'article 483, § 3, alinéa 3, en projet, empêchent de même que la personne puisse être « réputée démissionnaire ».

De même, il convient de limiter la démission d'office prévue au 4° aux cas où une personne marque une hostilité qualifiée de « manifeste » aux principes énoncés.

En troisième lieu, la procédure administrative de démission d'office devrait, pour l'ensemble des hypothèses énumérées à l'article 504, être aménagée afin de permettre à la personne mise en cause d'avoir l'occasion de présenter ses explications avant l'adoption de la mesure.

Article 28 du projet
(article 504/3 en projet)

Le projet ne détermine pas l'organe de la commission qui sera chargé d'établir le rapport annuel.

Le délégué du ministre a précisé à ce sujet que :

« L'article 504/3 est repris du texte de la réforme de 2008, en ne modifiant que le délai pour le dépôt (fin du 2e trimestre plutôt que fin du 3e trimestre de l'année suivante mais est-ce possible en fonction du décret régissant le fonctionnement des instances d'avis en Région wallonne ?). Le rapport annuel de la commission est rédigé par le secrétariat permanent, après réception des rapports annuels de chaque chambre et section.

Il serait sans doute opportun :

– soit qu'il soit avalisé par le Bureau avant sa transmission au Gouvernement, via le Ministre compétent, et au Parlement ;

– soit – ce qui serait plus démocratique – approuvé par l'Assemblée générale ; ce sera peut-être difficile à faire passer car il n'a déjà pas été simple d'imposer que l'AG ait un rôle déterminé (art. 503/2 nouveau) ; ainsi il a dû être concédé que les comptes et budget prévisionnel lui soient seulement présentés à titre informatif et non pour approbation ».

---

[27] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Par comparaison quant à la nécessité d'entourer ce type de mesure du maximum de garanties possible, voir le considérant B.4.7.5 de l'arrêt n° 10/2001 de la Cour constitutionnelle, précité, et l'avis 39.825/AG du Conseil d'État cité à la note précédente.

[28] *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Cette observation reprend l'observation faite sur une disposition identique dans l'avis 43.685/4 précité de la section de législation du Conseil d'État.

Dès lors que le texte dispose que la commission établit le rapport annuel, il ne se conçoit pas, même si le rapport annuel n'a pas de portée juridique, que ce rapport soit rédigé par le secrétariat sans autre intervention de la commission ni d'ailleurs qu'il soit avalisé par le seul bureau. À défaut de précision en sens contraire dans le texte, il devra être établi ou approuvé par la commission regroupant l'ensemble de ses membres, soit l'assemblée générale.

Article 29 du projet
(article 504/5 en projet)

L'article 504/5 en projet énonce que :

> « La commission établit son règlement d'ordre intérieur, sur base de la proposition faite par son bureau. Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du ministre et communiqué à l'assemblée générale ».

Cette disposition du projet suscite une double interrogation concernant, en premier lieu la détermination de l'auteur du règlement d'ordre intérieur soumis à l'approbation ministérielle et en second lieu son contenu.

S'agissant de la première question, le délégué du ministre a notamment précisé que :

> « Il est prévu dans le texte en projet que ce soit le Bureau qui établisse le projet de texte avant qu'il soit communiqué à l'Assemblée générale (c'est nouveau, alors que c'est logique, vu que le ROI s'applique à tous les membres). Initialement, il était prévu qu'il soit soumis à l'approbation de l'AG, mais ce n'est pas passé ».

Pour les raisons exprimées dans l'observation générale, il n'appartient pas au bureau d'établir seul le texte du règlement d'ordre intérieur soumis à l'approbation du ministre, ce texte étant simplement « communiqué » à l'assemblée générale. Le règlement d'ordre intérieur traitant du fonctionnement de l'ensemble de la commission, il doit effectivement être adopté, sous la réserve des quorums de présence et de vote, par l'ensemble des membres de la commission, soit donc par son assemblée générale, avant sa transmission à l'autorité de tutelle.

Quant au contenu du règlement d'ordre intérieur, l'article 190 du code charge le Gouvernement d'arrêter les modalités de fonctionnement de la commission ; les dispositions législatives du code ne prévoient pas de subdélégation de ce pouvoir réglementaire ni l'adoption de règlements d'ordre intérieur [29]. Le Gouvernement ne peut

[29] Par comparaison, l'article 2, § 1er, 19°, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative énumère les objets dont traite le règlement d'ordre intérieur des organismes auxquels il s'applique'.

déléguer cette compétence réglementaire à un organe consultatif moyennant approbation ministérielle que pour des mesures d'exécution accessoires ou de détail [30].

Le règlement d'ordre intérieur ne peut donc être utilisé pour combler des lacunes de la réglementation qu'il incombe au Gouvernement d'adopter concernant le fonctionnement de la commission. Il n'appartient donc pas, comme l'envisage le délégué du ministre, au règlement d'ordre intérieur de définir entièrement la procédure écrite prévue à l'article 500/1 en projet sans être réglée par le Gouvernement.

OBSERVATION FINALE

Le texte du projet passe de l'article 24 à l'article 26 sans contenir d'article 25. Le numérotage des articles doit être continu.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[30] Arrêt C.E., A.S.B.L. SYNDICAT NATIONAL DES PROPRIÉTAIRES, n° 103.466, du 8 février 2002.