61600/4

16 mai 2017

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE

AVANT-PROJET DE DÉCRET ÉRIGEANT L'AGENCE WALLONNE DU PATRIMOINE EN SERVICE ADMINISTRATIF À COMPTABILITÉ AUTONOME ET PORTANT DISSOLUTION DE L'INSTITUT DU PATRIMOINE WALLON

Le Gouvernement,

Sur la proposition du Ministre du Patrimoine,

Après délibération,

CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION
24-05-2017
RAAD VAN STATE
WETGEVING

ARRÊTE :

Le Ministre du Patrimoine est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

CHAPITRE 1. ERECTION DE L'AGENCE WALLONNE DU PATRIMOINE EN SERVICE ADMINISTRATIF À COMPTABILITÉ AUTONOME

Art. 1. L'Agence wallonne du Patrimoine, dénommée ci-après « l'Agence », est érigée en service administratif à comptabilité autonome, au sens de l'article 2, 5° du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, au sein de l'administration wallonne.

L'agence a pour objet d'étudier, de promouvoir, de protéger, de conserver, de restaurer et de valoriser le patrimoine en Région wallonne, en tenant compte des intérêts des propriétaires, des impératifs du développement économique et des contraintes budgétaires. Cet objet comprend l'aide aux propriétaires de biens classés, la gestion et la valorisation des propriétés régionales qui lui sont confiées par le Gouvernement, la sensibilisation et le perfectionnement des métiers liés au patrimoine.

Art. 2. En vue de la réalisation de l'objet de l'Agence tel qu'il est défini par le Gouvernement, la Région wallonne peut notamment, sur décision du Gouvernement :

1° faire valoir un droit de préemption sur les biens classés aux conditions fixées par les articles 176, § 1er et § 2 et 177 à 180 du CWATUPE;
2°effectuer toutes les opérations financières, mobilières et immobilières, dans le cadre de la réalisation de son objet, y compris participer à des sociétés et/ou des personnes morales qui visent à la valorisation d'un bien classé ;
3° dans la limite des crédits budgétaires, accorder des subventions à des personnes de droit public ou privé ;
4° prendre des participations en capital ou s'associer avec une ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit public ou privé pour créer ou développer des sociétés ou des associations, commerciales ou non.

Art. 3. Le budget des recettes de l'Agence est constitué :

1° d'une ou de plusieurs dotations dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget de la Région wallonne ;
2° des subventions en provenance d'autorités, d'administrations et d'organismes publics ;
3° des fonds de tiers attribués à l'Agence pour l'exécution de plans d'actions ou de programmes particuliers ;
4° du produit de toute opération mobilière ou immobilière propre, en ce compris le produit des baux consentis, sur les biens qui lui sont affectés ;
5° du produit des libéralités en nature ou en espèces, des mécénats ou du sponsoring ;
6° du produit des revenus de dons, legs, contributions volontaires, coproductions ou cofinancements ;
7° du produit des revenus provenant de l'activité de l'Agence, telles que la vente de stages de perfectionnement ou de nuitées d'hébergement, la vente de produits et de services, la mise à disposition sous quelque forme que ce soit de documentation ;
8° du produit d'amendes et d'intérêts éventuels ;
9° du remboursement de prêts, d'avances récupérables ou de prises de participation ;
10° du produit de cotisations.
11° du remboursement d'indus.

Art. 4. A l'occasion de l'élaboration du budget initial 2018, le Gouvernement fixe les droits et obligations budgétaires qui sont repris par l'Agence, en application des obligations juridiques passées, tant de l'administration que de l'Institut du Patrimoine wallon.

CHAPITRE 2. DISSOLUTION DE L'INSTITUT DU PATRIMOINE WALLON ET DISPOSITIONS MODIFICATIVES

Art. 5. Les missions de l'Institut ainsi que les biens, les droits et les obligations y afférents reviennent à la Région wallonne.

Art. 6§ 1er. Les membres du personnel de l'Institut sont transférés d'office dans les services du Gouvernement wallon, dans le respect des modalités fixées par le Gouvernement.

§ 2. Les membres du personnel auxquels sont applicables les dispositions visées à l'article 12, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel sont réputés justifier d'une évaluation favorable au jour de leur transfert. Cette évaluation demeure valable jusqu'à l'attribution d'une nouvelle évaluation.

Art.7. Dans l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifié en dernier lieu par le décret de la Région wallonne du 12 décembre 2014, les mots « Institut du patrimoine wallon (I.P.W) » sont abrogés.

Art. 8. Dans l'article 187, alinéa 1er, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et de l'Energie, remplacé par le décret du 1er avril 1999, le 5° est abrogé.

Art. 9. Dans l'article 209/2, alinéa 2, du même Code, inséré par le décret du 11 avril 2014, le 7° est abrogé.

Art. 10. Dans le livre III, titre II, chapitre II du même Code, la section 4, comportant les articles 217 à 229, modifiée en dernier lieu par le décret du 3 décembre 2015, est abrogée.

Art. 11. Dans l'article 1er du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne, le 13°, inséré par le décret du 1er avril 1999, est abrogé.

Art. 12. Dans l'article 1er, § 2, du décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons, modifié en dernier lieu par le décret du 17 décembre 2015, les mots « l'Institut du Patrimoine wallon » sont abrogés.

Art. 13. Dans l'article 3, § 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public, le 38°, remplacé par le décret du 24 novembre 2016, est abrogé.

Art. 14. Dans l'annexe du décret du 17 décembre 2015 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, la ligne contenant les mots « Institut du patrimoine wallon (IPW), 266436531, type 1 » est abrogée.

CHAPITRE 3. ENTRÉE EN VIGUEUR

Art. 15. Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2018.

Namur, le ...

Pour le Gouvernement :

Le Ministre-Président,

Paul MAGNETTE

Le Ministre du Patrimoine,

Maxime PREVOT

Le Ministre du Budget et de la Fonction publique,

Christophe LACROIX

EXPOSÉ DES MOTIFS

Projet de décret portant constitution d'un service administratif à comptabilité autonome sous la dénomination d'Agence wallonne du patrimoine

Contexte actuel

En Wallonie, en dehors du territoire de langue allemande, la politique du patrimoine est mise en œuvre par le Département du Patrimoine du Service Public de Wallonie (SPW) et par l'Institut du Patrimoine wallon (IPW).

Le Département du Patrimoine est une des composantes de la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie du SPW (DGO4 en abrégé). Il dispose, sauf exception spécifique, de l'ensemble des compétences dans le domaine du patrimoine, celles-ci étant réparties entre trois directions : celle de l'Archéologie, celle de la Protection et celle de la Restauration.

- La Direction de l'Archéologie assure l'étude, la valorisation et la préservation du patrimoine archéologique wallon.

  Ses missions principales sont l'inventaire et le zonage des sites archéologiques wallons, le suivi des études d'incidence et des projets en vue de conserver les sites, la réalisation des fouilles préventives, des fouilles de sauvetage et des fouilles programmées pour mettre en valeur certains sites importants. Ces opérations archéologiques concernent tant le patrimoine enfoui que bâti.

  Les résultats obtenus sont étudiés et communiqués au public par des publications, des expositions, des conférences et des journées d'études comme les Journées d'Archéologie wallonnes.

  La Direction de l'Archéologie gère les demandes de subventions d'activités liées au patrimoine archéologique, les demandes d'autorisations de fouilles et d'agrément des dépôts de biens archéologiques et les déclarations de découvertes fortuites. Elle assure également la conservation des collections archéologiques régionales dans un Centre de Conservation et d'Etudes.

- La Direction de la Protection a pour mission la mise en place de protections en faveur des biens dont l'intérêt patrimonial est reconnu, ce qui implique entre autres la tenue de l'Inventaire du Patrimoine immobilier culturel, l'inscription de biens sur la liste de sauvegarde, le classement de biens, la requalification des biens classés, la coordinations des plans de gestion des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, etc.

- La Direction de la Restauration a pour mission l'aide aux propriétaires dans le cadre de leurs projets visant à la restauration de biens classés. Elle apporte divers conseils, notamment en suggérant la réalisation de diverses études, préside le comité d'accompagnement du certificat de patrimoine en vue d'obtenir les permis d'urbanisme sur biens classés, suit les chantiers et verse des subventions (restauration, maintenance, Petit Patrimoine Populaire Wallon).

Ces trois directions sont également assistées par les directions extérieures de la DGO4 qui exercent des compétences en la matière sans relever hiérarchiquement de l'Inspecteur général.

L'Institut du Patrimoine wallon a quant à lui été créé par décret le 1er avril 1999. Il est un organisme d'intérêt public de type 1 soumis à l'autorité du Ministre du Patrimoine.

Ses missions sont reprises aux articles 218 et suivants du CWATUPE et concernent principalement l'assistance aux propriétaires de biens classés, la gestion et valorisation de certaines propriétés régionales, la gestion du Centre de la Paix-Dieu (centre de formation et de perfectionnement aux métiers du Patrimoine), la sensibilisation du public au patrimoine

Par ailleurs, la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles (en abrégé CMRSF) remet des avis au Ministre du patrimoine en matière de travaux et de restauration sur les monuments classés ou dans les sites classés, de classements ou de fouilles archéologiques. La CRMSF n'est pas directement concernée par le présent projet de décret.

Optimalisation des structures

Pour de multiples raisons le champ de la gestion publique du patrimoine s'est éclaté entre le SPW et l'IPW il y a de nombreuses années. Si les motivations de cette architecture institutionnelle et administrative wallonne furent certainement louables, il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui la collaboration entre ces deux acteurs pourrait être optimisée par un traitement encore plus efficace des dossiers et que partant elle mérite une restructuration dans l'intérêt général.

Fort de ce constat, le Ministre du Patrimoine a sollicité la réalisation d'une étude visant à optimaliser la gestion de la politique du patrimoine en facilitant l'identification pour les tiers de l'interlocuteur approprié.

Si les textes réglementaires et légaux cadrent globalement bien les missions et rôles de chacun des acteurs et si cette répartition est relativement claire dans les textes, des difficultés de mise en œuvre apparaissent en pratique. Plusieurs procédures sont prises en charge de manière soit conjointe soit séquentielle entre les organismes. À la marge, certaines missions peuvent aussi présenter des risques de recouvrement, le rôle des acteurs n'étant pas mutuellement exclusif dans le cadre de certaines activités. Certains intervenants ont également une interprétation différenciée de l'application des missions réglementaires, notamment à la suite des transferts et évolutions successifs des missions du Département du Patrimoine et de l'IPW.

Les deux entités ont également en commun la particularité d'être assez largement décentralisées au travers de différents sites d'exploitation. Si cet éclatement géographique permet une plus grande proximité avec les bénéficiaires des services du Département du Patrimoine et de l'IPW, il entraine néanmoins certaines difficultés organisationnelles notamment pour ce qui concerne la coordination des équipes et la mise en place d'une véritable culture d'entreprise unique.

La constitution d'une structure unique

L'une des valeurs ajoutées de l'organisation actuelle du Département du Patrimoine au sein de la DGO4 est la proximité et le lien avec les services en charge de l'aménagement du territoire. Le maintien d'une archéologie publique liée au patrimoine est également une plus-value.

Il apparaît dès lors essentiel de maintenir un lien fort avec la compétence du patrimoine au sein de l'administration wallonne.

Afin de répondre aux difficultés de fonctionnement évoquées ci-dessus, il a été choisi d'ériger un service administratif à comptabilité autonome pour la gestion complète et globale du patrimoine en Wallonie. Regroupant l'actuel Département du Patrimoine et l'IPW, il sera

hébergé au sein de la DGO4 et prendra le nom d'Agence Wallonne du Patrimoine (AWaP en abrégé).

L'objectif est de tirer avantage à la fois des atouts du Service public de Wallonie et de l'Institut du Patrimoine wallon dans une optique résolument orientée client, en suivant une logique de gestion de projets. La mise en place d'un interlocuteur unique simplifie le paysage institutionnel et le rend également plus lisible pour l'ensemble des parties prenantes et des bénéficiaires, globalement des usagers.

La fusion du Département du Patrimoine et de l'IPW au sein d'une entité unique sera également l'occasion de consolider certains processus métiers qui étaient auparavant organisés au sein de deux entités et de revoir en profondeur ces différents processus dans une optique d'efficacité et d'efficience. Cette évolution devra s'accompagner, au sein de l'arrêté du Gouvernement, d'une réorganisation et d'une refonte de différents services issus des deux organismes afin de constituer des équipes et directions sur base de « paquets métiers » cohérents, à savoir les grands métiers du patrimoine en termes de missions immobilières, d'archéologie, de formation et de sensibilisation.

Le choix d'un service administratif à comptabilité autonome

Le choix a été fait d'opérer l'intégration de ces deux entités au sein d'un service administratif à comptabilité autonome ayant pour nom l'Agence Wallonne du Patrimoine. Le cadre légal entourant la constitution d'un tel service est le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

Il est définit comme une « *unité d'administration publique dont la gestion et la comptabilité sont séparées par une loi ou un décret de celles des services d'administration générale, sans que la personnalité juridique ne lui soit accordée, et qui dispose d'une trésorerie et d'une comptabilité autonomes* ».

Ce service est intégré au sein de l'administration de la DGO4 et ne disposera dès lors pas d'une personnalité juridique ou d'un patrimoine propre. Néanmoins, l'autonomie de ce service portera sur les modalités de gestion comptable et budgétaire. Elles lui permettront d'assumer ses missions avec efficacité et rapidité. Ces modalités seront précisées dans l'arrêté du Gouvernement wallon pris en exécution du présent projet de décret, en respectant le cadre prévu par le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

Le décret organique d'un service administratif à comptabilité autonome doit présenter un contenu limité, dès lors qu'il revient en principe au Gouvernement d'organiser le fonctionnement de son administration, en application de l' article 87, § 1er de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ce principe trouve son pendant, pour le Roi, dans l'article 107 de la Constitution.

Le décret qui constitue un tel service a par conséquent un rang inférieur, dans la hiérarchie des normes, à la Constitution et à la loi spéciale. Il doit les respecter. La Section de législation du Conseil d'Etat a rappelé très clairement la répartition des compétences entre le Gouvernement wallon et le législateur dans son avis L.43.673/4 concernant le projet de décret de l'agence wallonne de l'air et du climat, elle s'exprime dans ces termes : « *Le seul pouvoir du législateur décrétal consiste, dans ce cas, à désigner le ou les services qu'il entend ériger en services à gestion séparée.*

Il n'appartient dès lors pas au législateur, comme le fait pourtant le décret en projet, de s'immiscer dans les pouvoirs qu'accordent au Gouvernement l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980. »

Le décret doit donc se limiter à désigner, au sein de l'administration, le service qui sera désormais érigé en service administratif à comptabilité autonome. L'arrêté du Gouvernement wallon devra quant à lui définir précisément les missions de l'Agence, son schéma organisationnel, l'affectation du personnel, les règles relatives à l'établissement du budget et des comptes dans le respect des dispositions du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes ainsi que les règles de fonctionnement interne de l'Agence.

L'objet et les missions de l'AWaP

L'objet de l'Agence est défini par le projet de décret. Il définit le périmètre qui bénéficiera du statut spécifique d'un service à comptabilité autonome. L'Agence reprendra en principe les missions actuellement dévolues au Département du Patrimoine et à l'IPW. Celles-ci seront néanmoins réorganisées, dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement exécutant le décret, afin de consolider l'intégration des deux entités au sein de l'Agence.

Le schéma organisationnel

Le Département du Patrimoine comprend aujourd'hui trois directions en son sein, sans compter le personnel employé au sein des directions extérieures de la DGO4. L'IPW comprend quant à lui sept équipes réparties sur quatre implantations administratives géographiquement séparées. L'arrêté du Gouvernement opérera une refonte complète des deux entités et de leur structure organisationnelle, pour former un tout cohérent.

L'affectation du personnel

Le présent projet de décret organise le transfert du personnel actuellement employé au sein de l'IPW. Ce personnel sera transféré vers la Région wallonne, à charge pour celle-ci de l'affecter, en même temps que l'ensemble du personnel occupé par la matière du patrimoine au sein de la DGO4, à l'AWaP.

Les modalités de gestion comptable et budgétaire

Le budget de l'Agence sera distinct de celui de l'administration wallonne. L'Agence disposera dès lors des organes compétents ainsi que des fonctions nécessaires (receveur, trésorier et ordonnateur) pour gérer son budget et ses comptes de manière autonome.

Les articles 68 et suivants du décret du 15 décembre 2011 précité contiennent les règles dont le Gouvernement devra tenir compte pour modaliser l'autonomie budgétaire et comptable de l'Agence. Il est important de souligner que l'Agence sera soumise au contrôle interne et externe prévu par les réglementations en vigueur (contrôle interne, audit interne, contrôle administratif et budgétaire du Gouvernement et contrôle opéré par la Cour des comptes). Ainsi, si l'Agence ne dispose pas d'une personnalité juridique, elle disposera de l'inventaire des biens meubles et immeubles qui seront confiés à sa gestion, et d'un bilan reprenant ses éléments d'actif et de passif.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Cet article érige l'Agence wallonne du Patrimoine en service administratif à comptabilité autonome, au sein de l'administration wallonne. Il reviendra au Gouvernement, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles de positionner hiérarchiquement ce service au sein de la direction générale opérationnelle compétente. À l'heure actuelle, il s'agit de la Direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie (DGO4). L'Agence est constituée par le regroupement du Département du Patrimoine et de l'Institut du Patrimoine wallon.

Il décrit également l'objet de l'Agence. Il reviendra au Gouvernement de préciser en détails les missions de l'Agence sans toutefois qu'une habilitation législative soit nécessaire. En effet, la compétence du Gouvernement lui est reconnue par l'article 87 précité. Le décret précise que l'objet de l'Agence est d'étudier, de promouvoir, de protéger, de conserver, de restaurer et de valoriser le patrimoine wallon. Il vise ainsi l'ensemble des missions effectuées jusqu'à présent par le Département du Patrimoine et par l'Institut du Patrimoine wallon. Cet alinéa 2 reprend également expressément dans l'objet de l'Agence les missions principales exercées par l'Institut du Patrimoine wallon. Celles-ci étaient jusqu'à présent reprises dans les articles du CWATUPE qui font désormais l'objet d'une abrogation.

Article 2

Cet article reprend la liste des moyens d'action nécessitant une habilitation législative pour être utilisés par la Région wallonne, dans le cadre de l'exécution de l'objet de l'Agence repris à l'article 1. Il s'agit de certains moyens d'actions reconnus à l'Institut du Patrimoine wallon à l'article 221 du CWATUPE, tel qu'abrogé par le présent décret. Ils ont été explicitement repris dans le présent article, dès lors que la Région wallonne doit disposer d'une habilitation législative spécifique pour pouvoir en user. Les autres moyens d'action repris à l'article 221 du CWATUPE sont également reconnus à la Région wallonne sans qu'une habilitation législative soit nécessaire. Ils seront repris dans l'arrêté du Gouvernement wallon organisant l'Agence.

Article 3

Cet article précise l'origine des différentes recettes constitutives du budget de l'Agence. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 4

Il convient, dès le 1er janvier 2018, de prévoir la reprise de l'encours budgétaire du Département du patrimoine.

Article 5

L'institut du Patrimoine wallon est dissous afin de réaliser son intégration au sein de l'Agence. L'Institut ayant été un organisme d'intérêt public de type 1, il disposait de la personnalité juridique et était titulaire de droits et obligations à l'égard des tiers, notamment en ce qui

concerne son patrimoine mobilier et immobilier. Suite à la disparition de l'Institut, la Région wallonne est appelée à succéder aux droits et obligations de celui-ci.

Articles 6

La disparition de l'Institut entraine également la nécessité de reprendre l'ensemble de son personnel au sein de l'Agence et donc, de la Région wallonne. Cet article fixe le principe du transfert des membres du personnel, dans les services du Gouvernement wallon.

Il est cependant précisé que les membres du personnel soumis aux dispositions visées à l'article 12, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel sont réputés justifier d'une évaluation favorable au jour de leur transfert. Cette évaluation demeure valable jusqu'à l'attribution d'une nouvelle évaluation.

L'organisation et l'affectation du personnel du département du patrimoine seront réglées directement par l'arrêté du Gouvernement organisant l'Agence, dès lors qu'il s'agit de l'organisation interne de l'administration wallonne.

Article 7 à 14

Ces articles contiennent les dispositions abrogatoires nécessaires compte tenu de la volonté d'intégrer l'ancien Institut du Patrimoine wallon au sein de l'Agence. Celui-ci cessera dès lors d'exister en tant qu'organisme d'intérêt public. Les dispositions contenues dans la section 4, du Livre III, titre II, chapitre II du décret du 14 mai 1984 portant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE) pourront être reprises au sein de l'arrêté du Gouvernement wallon portant organisation de l'Agence.

Article 15

Il convient que l'arrêté du Gouvernement wallon portant organisation de l'Agence et le présent décret lui conférant la qualité de service administratif à comptabilité autonome prennent effet de manière concomitante.