

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.938 du 8 juin 2022

A. 228.033/XIII-8637

En cause : **la ville d'Andenne**,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 mai 2019, la ville d'Andenne demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2019 portant exécution partielle du Code wallon du Patrimoine, « en tant qu'il remplace les [articles] 477 à 480 et 505 à 529 du Code wallon du Patrimoine en y insérant un article R.13 -1 », publié au *Moniteur belge* du 8 mars 2019, p. 25231.

Il ressort des développements de la requête que le recours a pour seul objet l'article R.13-1 du Code wallon du Patrimoine (CoPAT), y inséré par l'arrêté attaqué du 31 janvier 2019.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 mars 2022.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Mathieu De Mûelennaere, *loco* M^{es} Jean Bourtembourg et Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 19 juillet 2018, le Gouvernement wallon adopte en première lecture un avant-projet d'arrêté portant exécution du décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du patrimoine. Le texte de cet avant-projet n'a pas été communiqué au Conseil d'État.

4. La commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF) émet un avis le 26 septembre 2018. L'avis aborde la modification proposée dans l'article R.13-1 de l'avant-projet.

L'union des villes et communes de Wallonie communique son avis le même jour. Il est réservé en ce qui concerne les effets potentiels du zonage archéologique sur l'octroi par les communes des autorisations urbanistiques.

5. Le 25 octobre 2018, le Gouvernement wallon adopte en seconde lecture le projet d'arrêté portant exécution partielle du décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du Patrimoine.

Il charge le ministre du Patrimoine, d'une part, de requérir l'avis du Conseil d'État sur le projet et, d'autre part, de mettre la carte archéologique sur le portail informatique de la DGO4 pour le 1^{er} juin (2019) au plus tard.

La section de législation du Conseil d'État donne son avis L. 64.541/4 le 19 décembre 2018.

6. Le 31 janvier 2019, le Gouvernement wallon adopte l'arrêté portant exécution partielle du Code wallon du Patrimoine.

L'article 1^{er} de l'arrêté précité du 31 janvier 2019, publié au *Moniteur belge* du 8 mars 2019, remplace les articles 477 à 480 et 505 à 529 du Code wallon du patrimoine. Il insère dans le chapitre II [*lire* : chapitre III], « De l'inventaire régional du patrimoine, des inventaires communaux et de la carte archéologique », de la partie réglementaire du Code, une section 3 consacrée à la carte archéologique et contenant les articles R.13-1 et R.14-1 rédigés comme suit :

« Section 3. — De la carte archéologique

Art. R.13-1. Le Ministre publie la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO4 et, par référence, au *Moniteur belge*.

Le Ministre peut arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte.

Art. R.14-1. Le Ministre arrête le formulaire de demande de l'information archéologique à solliciter auprès de l'AWaP, la forme et le contenu des documents à annexer à la demande ainsi que la forme de l'information envoyée par l'AWaP.

La demande de l'information peut être sollicitée par tout propriétaire ou titulaire d'un droit réel d'un bien visé à la carte archéologique.

L'information précise si, en tout ou en partie, le bien a fait l'objet de la découverte d'un ou plusieurs biens archéologiques ou s'il est recensé comme ayant recelé, recelant ou présumé receler des biens archéologiques. Le cas échéant, l'information figure l'emplacement et la nature de biens archéologiques dans le sol ou hors sol ».

L'article 9 de l'arrêté fixe au 1^{er} juin 2019 la date de son entrée en vigueur et celle du décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du Patrimoine.

7. Le 21 mai 2019, le ministre adopte un arrêté ministériel relatif à la mise en œuvre du Code wallon du Patrimoine (*Mon. b.*, 5 décembre 2019).

Les articles 4 et 5 insèrent les articles AM.13-1 et AM.14-1 suivants dans le même Code :

« Art. 4. Il est inséré, après l'article R.13-1., un article AM.13-1. rédigé comme suit :

“La carte archéologique datée du 16 mai 2019 est publiée sur le site internet suivant : <http://geoportail.wallonie.be/home.html>.

La carte archéologique est mise à jour au moins tous les deux ans à dater du 1^{er} juin 2019.

Pour l'application des articles D.IV.17, D.IV.35 et D.IV.40 du CoDT, il y a lieu d'entendre par ‘biens visés à la carte archéologique’ : la totalité ou la partie d'une parcelle qui est comprise dans le périmètre de la carte archéologique et pour autant que les actes et travaux projetés sur elle impliquent une modification du sol ou du sous-sol”.

Art. 5. Il est inséré, après l'article R.14-1., un article AM.14-1. rédigé comme suit :

“Le formulaire de demande de l'information archéologique visé à l'article R.14-1. figure à l'annexe 3 de cet arrêté.

La réponse à la demande d'information archéologique adressée à l'AWaP sera adressée par envoi au demandeur” ».

8. Les parties produisent deux circulaires administratives relatives à la carte archéologique :

- une circulaire du 3 juin 2019 signée par l'inspecteur général de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme et par l'inspecteur général de l'agence wallonne du Patrimoine, intitulée : « Circulaire administrative relative aux consultations sollicitées dans le cadre de l'instruction des demandes de permis et de certificat qui se rapportent à des actes et travaux relatifs à des biens visés à la carte archéologique au sens du Code wallon du Patrimoine »;
- une circulaire du 12 septembre 2019 signée par la directrice générale du SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie relative à l'existence de la carte archéologique.

Ces circulaires n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

9. La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité en ce que l'intérêt de la requérante au recours n'est qu'indirect car ce n'est pas la disposition attaquée qui lui cause directement grief mais bien l'application de l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code du développement territorial (CoDT).

Elle observe qu'aux termes de la disposition litigieuse, le ministre publie la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO4 et par référence au *Moniteur belge*, et il peut arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte. Elle considère que cette disposition n'a pas, à elle seule, pour conséquence de contraindre la requérante à solliciter l'avis conforme préalable du fonctionnaire délégué, cette obligation découlant de l'application de l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 3^o, du CoDT, précité.

Elle ajoute que si la requérante se plaint de la mise en œuvre du Code wallon du patrimoine, c'est l'arrêté ministériel du 21 mai 2019 qui a de telles implications en tant qu'il arrête les modalités de mise à jour de la carte.

IV.2. Thèse de la partie requérante

10. La requérante justifie son intérêt au recours par le fait qu'en vertu de l'article R.13-1 du CoPAT, sa compétence pour se prononcer sur toute demande de permis d'urbanisme, d'urbanisation et de certificat d'urbanisme n° 2, relative à un bien visé à la carte archéologique au sens dudit Code, est liée par l'avis conforme préalable du fonctionnaire délégué en application de l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 3^o, nouveau du CoDT, ce qui affecte l'autonomie communale.

11. En réplique, elle rappelle que l'intérêt à attaquer une disposition réglementaire est plus large que lorsqu'il s'agit d'un acte individuel. Elle fait valoir qu'en l'espèce, la disposition litigieuse, relative à la carte archéologique et, plus précisément, définissant les compétences et pouvoirs du ministre en lien avec son élaboration, affecte directement sa situation puisque cette carte a vocation à s'appliquer à elle et l'affecte concrètement pour la raison exposée dans sa requête.

Elle expose, d'une part, que son intérêt est personnel puisqu'il existe un lien suffisamment individualisé entre sa situation et celle de l'acte attaqué et, d'autre part, que cet intérêt est direct puisqu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients

qu'elle fait valoir. Elle souligne que c'est bien le contenu de la carte archéologique qui l'oblige à devoir se conformer à l'avis du fonctionnaire délégué.

Elle ajoute qu'elle est d'autant plus affectée directement par l'acte attaqué que bon nombre de ses biens, en particulier une partie importante du centre-ville, sont repris dans le périmètre de la carte archéologique et qu'elle mène actuellement une opération de revitalisation urbaine qui l'a amenée à acquérir de nombreux immeubles dans cette zone en vue d'une mise à disposition dans le cadre d'un partenariat public-privé. Elle en déduit que les permis d'urbanisme pour les projets concernant les biens concernés dans ce périmètre seront désormais délivrés sur avis conforme du fonctionnaire délégué, ce qui confirme qu'elle est directement et personnellement impactée par l'acte attaqué, sachant que ces travaux de revitalisation urbaine impliqueront vraisemblablement des emprises en sous-sol puisque le plan communal d'aménagement (PCA) du centre-ville prévoit la réalisation de parkings souterrains dans la zone.

Elle considère que le fait que l'administration régionale ait entendu restreindre le champ d'application des articles D.IV.17, D.IV.35 et D.IV.40 du CoDT ne peut être pris en compte, la circulaire du 6 juin 2019 étant manifestement illégale.

IV.3. Examen

IV.3.1. En droit

12. L'article 13 du CoPAT dispose ce qui suit :

- « La carte archéologique est l'outil cartographié d'aide à la décision en matière d'information, de prévention et de gestion de lieux de découvertes de biens archéologiques et de sites archéologiques recensés.

Selon les modalités qu'il arrête, le Gouvernement établit et met à jour la carte archéologique. La carte est publiée au *Moniteur belge* et accessible sur le site internet du service désigné par le Gouvernement ».

Le commentaire des articles du projet qui est devenu le décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du Patrimoine décrit la carte archéologique comme suit :

- « En d'autres termes, la carte archéologique, visée à l'article 13 en projet constitue un véritable outil d'aide à la décision en matière d'archéologie, d'aménagement du territoire et d'urbanisme en ce qu'elle constitue la couche sensible du zonage archéologique. Elle fait apparaître la délimitation des sites archéologiques connus et avérés, pris isolément ou regroupés s'ils se superposent. Le risque d'y effectuer des découvertes à l'occasion de travaux d'aménagement est donc particulièrement élevé. Partout ailleurs dans le zonage archéologique, la

probabilité d'effectuer des découvertes fortuites est présente à partir d'un certain seuil de travaux (1 ha). L'analyse géomorphologique et paysagère, la présence de sources, l'exposition des terrains et le relief ont conduit à estimer les risques de découvertes plus ou moins élevés, en fonction de l'impact des travaux sur le sol et le sous-sol. La carte archéologique étant publiée en ligne par l'Administration du patrimoine, elle constitue un document d'information aisé d'accès et un outil d'aide à la décision évolutifs puisque nourris des données recueillies en permanence par les archéologues » (*Doc. parl. wall.*, session 2017-2018, n° 1053/1, p. 12).

Il résulte de l'article 13, alinéa 2, du CoPAT qu'il appartient au Gouvernement :

- d'arrêter les modalités d'établissement et de mise à jour de la carte archéologique;
- d'établir la carte archéologique;
- de mettre à jour la carte archéologique;
- de désigner le service sur le site internet duquel la carte archéologique sera accessible.

L'article R.13-1 du CoPAT, disposition à valeur réglementaire, désigne le portail cartographique de la DGO4, précise que la publication au *Moniteur belge* a lieu « par référence » et se borne à énoncer pour le surplus que « le ministre peut arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte ».

L'article AM.13-1 du même Code se donne pour objets de préciser le site internet où sera accessible la carte, de prévoir une mise à jour tous les deux ans et de donner une définition des « biens visés à la carte archéologique ». Une telle interprétation par un arrêté ministériel d'une notion décrétable est, au demeurant, sujette à caution, eu égard à l'article 133 de la Constitution.

13. Les modalités d'établissement de la carte n'ont ainsi toujours pas été arrêtées. Cependant, une version numérique de la carte archéologique figure dès à présent sur le site internet précité de la DGO4 sans que ses modalités d'établissement aient été définies.

Il ressort de la circulaire administrative susvisée du 12 septembre 2019 qu'à ce jour, la carte archéologique n'a été ni adoptée par le Gouvernement ni publiée au *Moniteur belge*. L'administration considère en conséquence que la carte archéologique visée à l'article 13 du CoPAT « n'existe pas encore » et qu'il convient d'en faire application uniquement comme « outil d'aide à la décision », ce qui est, en réalité, déjà prévu par l'article 13, alinéa 1^{er}, du CoPAT.

Il reste que l'article 20, alinéa 2, du décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du Patrimoine, figurant sous le chapitre II « Dispositions transitoires et finales », dispose comme suit :

« L'inventaire du patrimoine archéologique et le zonage archéologique constituent des outils d'aide à la décision de l'Administration du patrimoine. L'inventaire du patrimoine archéologique est utilisé en matière d'archéologie préventive jusqu'à la publication de la carte archéologique visée à l'article 13 du Code wallon du Patrimoine ».

Cela implique que la carte soit officiellement adoptée par le Gouvernement et publiée au *Moniteur belge*.

14. Les effets de l'inscription d'un bien sur la carte archéologique, lorsqu'elle sera arrêtée officiellement et publiée, sont définis à l'article 31 du CoPAT et aux articles D.IV.17, D.IV.35 et D.IV.40 du CoDT.

En vertu de l'article 31, 5° et 6°, du CoPAT, toute demande de permis d'urbanisation, de permis d'urbanisme, de certificat d'urbanisme, de permis unique ou de permis intégré qui concerne un bien visé à la carte archéologique doit être soumise à l'administration du patrimoine et, le cas échéant, à l'avis de la commission royale des monuments, sites et fouilles pour autant que les actes et travaux projetés impliquent une modification de la structure portante d'un bâtiment antérieur au XX^e siècle, ou une modification du sol ou du sous-sol du bien.

Par ailleurs, aux termes de l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 3°, du CoDT, le collège communal ne peut délivrer le permis que de l'avis conforme du fonctionnaire délégué de l'urbanisme lorsque la demande concerne des biens visés à la carte archéologique dans la région de langue française.

L'article D.IV.35, alinéa 1^{er}, 2°, du même Code dispose que pour la région de langue française, la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 requiert l'avis de l'administration du patrimoine et de la commission royale des monuments et des sites lorsque le bien est visé à la carte archéologique pour autant que les actes et travaux projetés impliquent une modification de la structure portante d'un bâtiment antérieur au XX^e siècle. En revanche, selon l'article D.IV.35, alinéa 1^{er}, 3°, la demande n'est soumise qu'à l'avis de l'administration du patrimoine lorsque le bien est visé à la carte archéologique mais que les actes et travaux projetés n'impliquent pas une modification de la structure portante d'un bâtiment antérieur au XX^e siècle. L'alinéa 3 de la même disposition énonce également qu'« outre les avis obligatoires, le collège communal, le fonctionnaire délégué et le gouvernement peuvent solliciter l'avis des services ou commissions qu'ils jugent utile de consulter ».

Enfin, conformément à l'article D.IV.40, alinéa 4, du CoDT, une enquête publique est requise pour toute demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 relative à la construction, la reconstruction ou la transformation d'un bien qui, notamment, est visé à la carte archéologique au sens du Code wallon du Patrimoine.

En principe, les dispositions précitées ne pourront sortir leurs effets qu'une fois que le Gouvernement aura officiellement adopté la carte archéologique et que celle-ci aura été publiée au *Moniteur belge*.

IV.3.2. En fait

15. Il résulte de ce qui précède que l'inscription d'un bien sur la carte archéologique a pour effet de réduire, par la technique de l'avis conforme, l'autonomie de décision du collège communal appelé à se prononcer en première instance sur une demande de permis relatif à un tel bien. Elle alourdit également la procédure de délivrance du permis.

Cette particularité découle directement du contenu de la carte archéologique puisque plus celle-ci comprend de biens, plus la perte d'autonomie communale est importante. Il ne provient pas uniquement de l'article D.IV.17, alinéa 1^{er}, 3°, du CoDT, dès lors que l'application de celui-ci est tributaire de l'inscription du bien sur la carte archéologique.

16. En ce qui concerne le lien direct de causalité entre cet inconvénient et le contenu normatif de l'article R.13-1 du CoPAT, seule disposition attaquée, il y a lieu de relever qu'au fond, la disposition attaquée soulève un problème d'interprétation dont la solution est de nature à déterminer sa portée, selon qu'il est considéré que la délégation du pouvoir réglementaire porte sur les modalités d'établissement de la carte et de sa mise à jour ou uniquement de cette dernière.

Ainsi, si l'on interprète l'alinéa 2 de cet article comme une subdélégation pure et simple au ministre du pouvoir d'arrêter la méthodologie d'établissement de la carte, compétence que le décret attribue au Gouvernement, cette disposition peut être considérée comme affectant défavorablement la situation de la commune qui comprend sur son territoire des biens repris à la carte archéologique. S'il ne délègue pas cette compétence, il en résulte alors que l'établissement et la publication de la carte, réduisant l'autonomie communale, peuvent intervenir sans qu'au préalable, les modalités d'établissement de cette carte aient été définies, ce qui peut aussi affecter défavorablement la commune lorsque la

carte reprend des parcelles situées sur son territoire. Sur ce point, l'intérêt est lié au fond. Peut de même affecter défavorablement la situation de la commune requérante, la disposition contenue dans l'alinéa 2 qui, même sans mesure d'encadrement, attribue au ministre l'adoption des modalités de mise à jour de la carte, compétence que le décret attribue au Gouvernement.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article R.13-1, alinéa 1^{er}, du CoPAT, le texte présente deux différences par rapport à la disposition décrétable : d'une part, il énonce que la carte archéologique est « publiée », au lieu d'« accessible », sur le portail cartographique de la DGO4 et, d'autre part, il précise que la publication au *Moniteur belge* a lieu « par référence ». Cette double différence fonde l'intérêt de la requérante à en poursuivre l'annulation puisque la publication intégrale au *Moniteur belge* est supprimée alors que c'est la publication qui doit rendre la carte obligatoire.

17. En revanche, les arguments que la requérante tire de sa qualité de propriétaire de biens repris à la carte archéologique pour des projets devant donc être soumis à l'avis conforme du fonctionnaire délégué, ne sont guère convaincants dès lors qu'en ce cas, l'autorité compétente pour délivrer ces permis est le fonctionnaire délégué.

Sous cette réserve, le recours est recevable.

V. *Moyen unique*

V.1. *Thèse de la partie requérante*

18. La requérante prend un moyen unique du défaut de motivation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 13 du CoPAT, « tel que remplacé par le décret du 26 avril 2018 », et de l'excès de pouvoir.

19. Elle fait valoir que l'article R.13-1 du CoPAT, tel que remplacé par l'arrêté du 31 janvier 2019, dispose que le ministre qui a le Patrimoine dans ses attributions publie la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO4 et, par référence, au *Moniteur belge* et que le ministre peut arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte, alors que l'article 13 du CoPAT prévoit que c'est le Gouvernement qui doit établir et mettre à jour, selon les modalités qu'il arrête, la carte archéologique, en sorte qu'il appartient audit Gouvernement d'établir lui-même la méthodologie et les modalités de l'établissement et de la mise à jour de la carte archéologique.

Elle concède que la délégation de compétences par le Gouvernement aux ministres est permise par l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mais expose qu'elle n'est admissible que si elle ne porte pas sur l'ensemble de la compétence mais uniquement sur les mesures secondaires ou accessoires. Elle observe qu'en l'espèce, non seulement la disposition litigieuse ne pourvoit pas à l'exécution de l'article 13 du CoPAT, mais qu'en outre, elle excède les principes et règles applicables en matière de délégation dès lors que le Gouvernement a délégué toute sa compétence au ministre du Patrimoine.

20. En réplique, elle insiste sur le fait que, comme l'avait d'ailleurs relevé la section de législation du Conseil d'État, l'acte attaqué ne pourvoit pas à l'exécution de l'article 13 du CoPAT puisqu'il ne fixe pas les « modalités d'adoption » de la carte archéologique.

Elle précise, à propos du caractère secondaire que doit revêtir la délégation admise par l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, qu'en l'espèce, la disposition attaquée ne se borne pas à habilitier le ministre à publier la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO4 et par référence au *Moniteur belge* mais qu'elle l'habilite avant tout à arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de cette carte. Elle insiste sur le fait qu'ainsi, contrairement à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt auquel la partie adverse renvoie, le Gouvernement n'a pas défini de quelque manière que ce soit la méthodologie à suivre par le ministre pour établir la carte et la mettre à jour.

V.2. Thèse de la partie adverse

21. Jurisprudence à l'appui (arrêt n° 244.512 du 16 mai 2019), la partie adverse rappelle qu'aux termes de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, chaque Gouvernement délibère collégalement sans préjudice des délégations qu'il accorde et qu'il est admis que le Gouvernement peut consentir à ses membres une délégation de la compétence de prendre des décisions par voie individuelle, ainsi que du pouvoir réglementaire, « mais dans ces derniers cas seulement pour des questions d'importance secondaire ». Elle donne pour exemple « la compétence reconnue au ministre de l'Agriculture se limita[nt] à publier annuellement les coefficients calculés conformément aux règles fixées par le Gouvernement lui-même dans l'arrêté du 24 novembre 2016 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 limitant des fermages », soulignant qu'en l'occurrence, le pouvoir du ministre est « d'autant plus limité que le revenu du travail agricole par hectare est fixé sur la base d'un rapport du Gouvernement au Parlement réalisé dans le cadre du réseau d'information comptable agricole » et que, dans ces conditions, la compétence reconnue au ministre a pu être qualifiée de secondaire.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, la compétence dévolue au ministre par l'article R.13-1 du CoPAT « se limite à publier la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO4 et par référence, au *Moniteur belge* », et qu'il s'agit donc d'une compétence de publication « secondaire », de telle sorte que les dispositions visées au moyen n'ont nullement été méconnues.

V.3. *Derniers mémoires*

V.3.1. *Dernier mémoire de la partie adverse*

22. Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique qu'une comparaison des termes des articles D.13 et R13-1 du CoPAT montre que le Gouvernement est habilité à arrêter les modalités d'établissement et de mise à jour de la carte archéologique mais qu'il s'est limité, par l'acte attaqué, à déléguer au ministre la « faculté de fixer la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte ». À son estime, il ne s'agit donc pas d'une délégation portant sur la totalité de la compétence réglementaire attribuée au Gouvernement mais sur une question technique d'importance secondaire.

Elle fait valoir qu'à supposer fondée la remarque de la section de législation en ce qu'elle constate que l'arrêté contesté est en défaut de fixer « les modalités d'établissement » de la carte, il s'agit d'une lacune réglementaire qui n'est pas liée directement à l'acte attaqué, celui-ci ne procédant, aux termes de son intitulé, qu'à une exécution « partielle » du CoPAT. Selon elle, l'annulation éventuelle de l'acte attaqué est sans effet sur cette situation, puisqu'une telle lacune ne pourrait être annulée qu'après une mise en demeure adressée conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

23. Elle précise par ailleurs que les arrêtés portant règlement du fonctionnement du Gouvernement wallon, même lorsqu'ils contiennent un article accordant délégation aux ministres pour appliquer les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires, ne sont pas réglementaires au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte que l'ajout au projet d'arrêté d'un alinéa portant la délégation contestée ne devait pas faire l'objet d'un nouvel avis de la section de législation.

Enfin, au regard de l'arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004 de la Cour constitutionnelle, elle fait encore valoir que le règlement attaqué ne concerne pas la publication d'un texte décretal ou réglementaire, qu'il ne porte pas atteinte à la compétence fédérale résiduelle dont il est question dans l'arrêt précité, que la

publication de la carte archéologique sur « le site internet du service désigné par le Gouvernement » résulte de l'article D.13 du CoPAT, que, dès lors que cette carte n'est pas réglementaire, le Parlement wallon est compétent en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 pour en établir les modalités de publication et que, même si la compétence fédérale était affectée, *quod non*, les conditions de l'article 10 de la loi spéciale seraient en tout état de cause réunies. Elle rappelle que seule la Cour constitutionnelle, saisie d'une question préjudicielle, pourrait connaître de la violation éventuelle, en l'espèce, par le Parlement wallon d'une règle répartitrice de compétence.

V.3.2. Dernier mémoire de la partie requérante

24. En réponse au dernier mémoire de la partie adverse, la requérante explique qu'initialement, le projet d'arrêté soumis à la section de législation du Conseil d'État prévoyait que le ministre « établit et met à jour la carte archéologique » et que l'agence wallonne du patrimoine (AWaP) la publie sur le portail cartographique de la DGO4 et, par référence, au *Moniteur belge*, que le Conseil d'État a observé, quant à ce, que la disposition en projet « est en défaut de fixer les modalités – à tout le moins les modalités essentielles – d'établissement et de mise à jour de cette carte » et doit être complétée en conséquence, et que c'est à la suite de cet avis que la partie adverse a revu le texte de l'article R.13-1 en projet, celui-ci énonçant désormais que « [le] ministre peut arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte ». Elle ajoute que la partie adverse n'a pas non plus adopté un arrêté établissant les modalités « d'établissement » de la carte archéologique.

À son estime, la disposition litigieuse doit donc bien être interprétée en ce sens que l'habilitation porte tant sur le fait d'arrêter la méthodologie – d'établissement – de la carte que les modalités de mise à jour de celle-ci. Elle considère que, même dans l'interprétation proposée par la partie adverse, rien ne justifie que « l'établissement des mises à jour de la carte et des modalités de cette mise à jour » puisse être considéré comme une « question purement technique d'importance secondaire ».

V.4. Examen

25. L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose comme il suit :

« Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence ».

Cette disposition est à rapprocher de l'article 20 de la même loi spéciale aux termes duquel « le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

Il est admis que le Gouvernement peut consentir à ses membres une délégation de la compétence de prendre des décisions par voie individuelle, ainsi que du pouvoir réglementaire, mais dans ce dernier cas seulement pour des questions d'importance secondaire. La délégation du pouvoir réglementaire ne peut porter que sur des mesures de détail, le délégant se devant de conserver ce qu'il y a d'essentiel dans le pouvoir qu'il partage. Ainsi, la délégation du pouvoir réglementaire ne peut être que partielle : elle ne peut aller jusqu'à permettre à une autorité de confier la totalité de l'exercice de sa propre compétence à une autre autorité ou à un autre organe de la même personne morale de droit public.

26. En l'espèce, l'article R.13-1, alinéa 2, du CoPAT prévoit que « [l]e ministre peut arrêter la méthodologie et les modalités de mise à jour de la carte ».

Comme rappelé dans le dernier mémoire de la requérante, la rédaction de cette disposition ne figurait pas comme telle dans le projet soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Elle est ambiguë. Elle peut signifier soit que le ministre peut arrêter la méthodologie – d'établissement – de la carte archéologique et les modalités de mise à jour de celle-ci, soit qu'il peut arrêter la méthodologie des mises à jour de la carte et les modalités de celles-ci.

Quelle que soit l'interprétation qu'il convient de retenir, la compétence dévolue au ministre par l'article R.13-1 du CoPAT ne se limite en tout cas pas, contrairement à ce que soutient la partie adverse, à publier la carte archéologique sur le portail cartographique de la DGO4 et par référence, au *Moniteur belge*.

Dans la première interprétation, il s'agit d'une délégation de compétence qui, portant sur la détermination de la méthodologie d'établissement de la carte et les modalités de sa mise à jour, n'est pas encadrée et ne porte pas sur des questions d'importance secondaire mais sur la totalité de la compétence confiée au Gouvernement par le CoPAT. Une telle délégation de la totalité du pouvoir réglementaire en la matière méconnaît les articles 20 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Dans la seconde interprétation, si la délégation au ministre est cantonnée au domaine de la mise à jour de la carte sans viser la compétence de fixer la

méthodologie à mettre en place pour l'établissement de celle-ci, on peut certes admettre que la délégation porte sur des questions d'importance moindre, quoique non secondaires, mais il reste qu'il s'agit d'une délégation non encadrée de la totalité du pouvoir réglementaire portant sur le choix de la méthodologie à mettre en place et des modalités à prévoir pour les mises à jour de la carte, compétence en principe confiée par l'article 13 du CoPAT au Gouvernement. Il en est d'autant plus ainsi que, dans cette seconde interprétation, les mesures réglementaires requises pour exécuter l'article 13 du CoPAT et arrêter les modalités d'établissement de la carte archéologique n'ont pas à ce jour été adoptées, alors que ce Code est en vigueur et qu'une carte archéologique a été rendue accessible sur le site internet désigné par le Gouvernement (article AM 13-1).

27. Le moyen unique, en tant qu'il a trait à la compétence de l'auteur de l'acte, est fondé.

Toutefois, ce moyen ne peut conduire qu'à l'annulation de l'article R.13-1 du Code wallon du patrimoine, y inséré par l'arrêté attaqué du 31 janvier 2019. En annulant uniquement cette disposition, le Conseil d'État ne procède pas à une réformation de l'acte attaqué, la cohérence générale de celui-ci restant intacte.

VI. Indemnité de procédure

28. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2019 portant exécution partielle du Code wallon du Patrimoine, en tant qu'il insère dans le Code, un article R.13-11, arrêté publié au *Moniteur belge* du 8 mars 2019.

Article 2

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 8 juin 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux