

Numéros du rôle : 539-540-541

Arrêt n° 8/94
du 27 janvier 1994

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat, en cause de :

- la commune de Fourons, la s.a. Dassen Electrotechniek België et Peter Dassen contre la Région flamande;
- Sabine Van der Straeten-Waillet et autres contre la Région flamande;
- la commune de Fourons contre la Région flamande.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges K. Blanckaert, H. Boel, P. Martens, Y. de Wasseige et G. De Baets, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles

Par arrêt n° 42.407 du 25 mars 1993 en cause de la commune de Fourons, la s.a. Dassen Electrotechniek België et Peter Dassen contre la Région flamande, le Conseil d'Etat, section d'administration, VIIe chambre, a posé la question préjudicielle suivante : « L'article 1er du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 13 juillet 1972 modifiant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites viole-t-il, dans la mesure où il porte sur le classement de sites dont la conservation est d'intérêt national au point de vue scientifique et esthétique, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, de la Communauté et des Régions ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 539 du rôle de la Cour.

Par arrêt n° 42.406 du 25 mars 1993 en cause de S. Van der Straeten-Waillet et autres contre la Région flamande, le Conseil d'Etat, section d'administration, VIIe chambre, a posé la question préjudicielle suivante : « L'article 1er du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 13 juillet 1972 modifiant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites viole-t-il, dans la mesure où il porte sur le classement de sites dont la conservation est d'intérêt national au point de vue scientifique, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, de la Communauté et des Régions ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 540 du rôle de la Cour.

Par arrêt n° 42.405 du 25 mars 1993 en cause de la commune de Fourons contre la Région flamande, le Conseil d'Etat, section d'administration, VIIe chambre, a posé une question préjudicielle en termes identiques à ceux dans l'affaire portant le numéro 539 du rôle.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 541 du rôle de la Cour.

II. Les faits et la procédure antérieure

Les requérants, dans chacune des trois affaires portées devant le Conseil d'Etat, demandent l'annulation

d'arrêtés du ministre communautaire de la Culture classant comme sites, en raison de leur valeur scientifique ou esthétique, certains de leurs biens. Les arrêtés entrepris sont fondés sur la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, en particulier sur l'article 6, qui dispose que les sites dont la conservation est d'intérêt national au point de vue historique, esthétique ou scientifique peuvent être classés suivant les conditions et formes fixées à l'article 1er de la loi. Les classements litigieux sont intervenus conformément à la procédure de cet article 1er, tel qu'il a été remplacé pour la région de langue néerlandaise par le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 13 juillet 1972. Confronté à l'argumentation des parties requérantes qui invoquaient devant lui que le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise était compétent pour modifier la loi en ce qui concerne le classement pour des motifs historiques mais non pour des motifs esthétiques ou scientifiques, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles précitées.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie des questions préjudicielles par la transmission des expéditions des décisions de renvoi précitées, reçues au greffe le 15 avril 1993.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège dans les affaires respectives, conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Par ordonnance du 21 avril 1993, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 19 mai 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 juin 1993.

Sabine Van der Straeten-Waillet, Frans Dillen et Ludovica Dierckx, Constancia Philippe, Mathilde Kuypers, Lucienne Kuypers et Rita Kuypers, Maria Mels, Henri Kuypers, Martin Kuypers, Herman Kuypers et Marie Kuypers, et Maria Saeys, qui font élection de domicile chez leur conseil à 1000 Bruxelles, rue du Grand Cerf 12, ont introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 1er juillet 1993.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont chacun introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 2 juillet 1993.

La commune de Fourons, la s.a. Dassen Electrotechniek België et Peter Dassen, qui font élection de domicile chez leur conseil à Landen, Brugstraat 17, ont introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 2 juillet 1993.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 8 septembre 1993.

Par ordonnance du 1er octobre 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 15 avril 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 8 octobre 1993.

Par ordonnance du 3 novembre 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 1er décembre 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 5 novembre 1993.

A l'audience du 1er décembre 1993 :

- ont comparu :

. Me J. Peeters, avocat du barreau de Louvain, pour la commune de Fourons et autres;

. Me M. Denys, avocat du barreau de Bruxelles, pour S. Van der Straeten-Waillet et autres;

. Me Ch. Coen, avocat du barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

. Me B. Gheysen *loco* Me K. Van Hoorebeke, avocat du barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs K. Blanckaert et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1. Dans leur mémoire, S. Van der Straeten-Waillet et autres font valoir que l'article 2, 4^e, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise a uniquement attribué aux Conseils culturels la conservation de sites en raison de leur valeur historique, à l'exclusion du classement de sites pour des motifs esthétiques ou scientifiques. Ils observent également que tant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites que le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 13 juillet 1972 n'autorisent le classement d'un site que dans l'intérêt national et en déduisent que seul le législateur fédéral peut être compétent.

A.2. Dans le mémoire introduit par la commune de Fourons et autres, la thèse défendue est identique. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat dans les affaires qui ont donné lieu à l'envoi des questions préjudicielles inscrites sous les numéros 539 et 541 du rôle estiment de même que la disposition litigieuse viole les règles de compétence dans la mesure où elle concerne le classement de sites dont la conservation est d'intérêt national au point de vue scientifique et esthétique.

A.3.1. Le Gouvernement flamand, en revanche, considère que le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise était compétent pour adopter la disposition contestée. Pour le Gouvernement flamand, il est évident que le classement d'un site en raison de sa valeur scientifique et esthétique relève des matières culturelles qui ont été attribuées aux Conseils culturels.

A.3.2. Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réponse dans lequel il déclare reprendre, pour autant que de besoin, les développements figurant dans le mémoire précédemment introduit.

A.4.1. Le Conseil des ministres estime lui aussi que la disposition décrétales considérée ne viole pas les règles de compétence. Il affirme dans son mémoire qu'il apparaît déjà des travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 que les sites font partie du patrimoine culturel et qu'il est difficile de faire une distinction entre sites à valeur historique, esthétique ou scientifique. En outre, le Conseil des ministres observe que l'aspect culturel demeure reconnu nonobstant le fait que, par la loi spéciale du 8 août 1988, les compétences en matière de monuments et de sites ont été transférées des Communautés aux Régions.

Le mémoire souligne ensuite la compétence de l'autorité fédérale pour protéger les monuments d'intérêt scientifique bicommunautaire et fédéral dans le cadre de la recherche scientifique. Le Conseil des ministres compare le pouvoir de classer des monuments ou des sites conformément à la loi du 7 août 1931 au pouvoir de procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique conformément à la loi du 26 juillet 1962 : comme la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 65 du 15 juin 1988, l'a déjà observé à propos de la loi de 1962, la loi de 1931 doit elle aussi, désormais, être lue à la lumière de la réforme de l'Etat.

A.4.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres ajoute que les travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 n'appuient aucunement la thèse des requérants devant le Conseil d'Etat. Selon le Conseil des ministres, l'examen d'un amendement en matière de monuments et de sites prouve au contraire que les sites font incontestablement partie du patrimoine culturel, peu importe qu'il s'agisse de sites à caractère esthétique ou scientifique, ou de sites à caractère historique.

Enfin, le Conseil des ministres souligne que l'autorité fédérale dispose en matière de recherche scientifique d'une compétence parallèle et reste habilitée, en vertu de celle-ci, à protéger des sites d'intérêt scientifique fédéral.

- B -

B.1. Lorsque fut adopté l'article 1er du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 13 juillet 1972 modifiant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, les Conseils culturels étaient compétents, en vertu de l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, en vigueur à cette époque, pour régler par décret, chacun pour ce qui le concerne, les matières culturelles qui étaient, conformément à l'article 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution, arrêtées par une loi adoptée à la majorité prévue au § 1er, alinéa 2, dudit article.

En exécution de ces dispositions constitutionnelles fut adoptée la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, dont l'article 2, 4°, énonçait :

« Les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution sont :

(...)

4. le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles;

(...) ».

B.2. Dans l'exposé des motifs du projet de loi d'où cette disposition est issue, l'attribution de compétence en matière de patrimoine culturel était définie comme suit :

« La notion ' patrimoine culturel ', qui vise tant le patrimoine mobilier qu'immobilier, comprend entre autres la réglementation relative à l'exportation d'oeuvres d'art; (...) la conservation de monuments, sites et lieux présentant un intérêt historique; la réglementation de l'affichage et de la publicité sur des monuments et dans les lieux et sites présentant un caractère historique ainsi que dans leurs environs immédiats de même que le long des routes touristiques; la fixation des conditions d'octroi de subventions pour l'acquisition et la conservation de monuments, sites ou lieux à caractère historique. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, pp. 4-5)

Préalablement à cette description, il fut précisé que les indications fournies dans l'exposé des motifs pour chaque matière culturelle mentionnée à l'article 2 n'avaient qu'une portée exemplative; de même, le préambule de la définition reproduite ci-dessus fait apparaître que l'énumération ne peut être considérée comme limitative (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 4).

Lors de la discussion relative à un amendement visant à ajouter à l'article 2 un point 11° visant « les sites, l'urbanisme et l'aménagement du territoire », il fut également souligné que les sites « sont déjà compris dans le patrimoine culturel » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 497, p. 6).

Ultérieurement, le législateur, par la loi spéciale du 8 août 1988, a lui aussi confirmé que la conservation des monuments et des sites avait toujours été considérée comme une matière culturelle. En effet, le législateur spécial a transféré aux Régions les compétences en matière de monuments et de sites en raison de leur connexité avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire, tout en les excluant expressément de la compétence communautaire en matière de patrimoine culturel, telle qu'elle est visée à l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Aux termes de l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles, la compétence en matière de monuments et de sites vise « l'ensemble des mesures visant à l'identification, la sauvegarde, le classement, l'entretien, la restauration, la consolidation, la mise en valeur, la gestion et la promotion, et le subventionnement des monuments, ensembles architecturaux et sites » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 6).

B.3.1. L'article 6 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites dispose que les sites dont la conservation est d'intérêt national au point de vue historique, esthétique ou scientifique, peuvent être classés suivant les conditions et formes fixées à l'article 1er.

L'article 1er de la loi du 7 août 1931 autorisait le classement de monuments et édifices dont la conservation est d'intérêt national au point de vue historique, artistique ou scientifique. Cet article a été remplacé, pour les monuments et sites situés dans les communes de la région de langue néerlandaise, par l'article 1er du décret du 13 juillet 1972 présentement soumis au contrôle de la Cour. L'article 1er de la loi du 7 août 1931, tel qu'il a été remplacé par le décret du 13 juillet 1972, a, il est vrai, été abrogé dans la région de langue néerlandaise par l'article 16, § 1er, du décret du 3 mars 1976, mais exclusivement pour ce qui concerne les monuments et les sites urbains et ruraux et non pas en ce qui concerne les sites (« landschappen »).

La conservation des monuments et des sites fut poursuivie dès l'origine par le législateur tant pour des motifs de nature artistique, esthétique ou scientifique que pour des raisons historiques.

La description reproduite ci-avant (B.2) «... conservation de monuments, sites et lieux présentant un intérêt historique » figurant dans les travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 ne peut s'analyser de manière à ce point restrictive que seule la conservation de monuments, sites et lieux inspirée par des motifs historiques aurait été attribuée à l'époque aux Conseils culturels. Au contraire, le législateur visait tant la conservation de monuments et de sites inspirée par des motifs esthétiques et scientifiques que la conservation de « lieux présentant un intérêt historique ».

B.3.2. Le fait que ce classement de sites était uniquement visé dans la loi du 7 août 1931 lorsque la conservation était d'intérêt « national » au point de vue historique, esthétique ou scientifique, ne permet pas de conclure que le législateur décrétoal serait incompétent : d'une part, les lois portant sur des matières transférées aux Communautés (culturelles) ou aux Régions et qui sont antérieures à la réforme de l'Etat doivent être lues à la lumière de cette réforme; d'autre part, dans le contexte visé, il y a lieu de comprendre la notion d'« intérêt national » comme se rapportant à des motifs qui dépassent l'intérêt purement local.

B.3.3. A l'époque où fut adoptée la disposition litigieuse, le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise était donc compétent pour régler le classement de sites, tant ceux dont la conservation est d'intérêt national au point de vue scientifique et esthétique que ceux dont la conservation est d'intérêt national au point de vue historique.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 1er du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 13 juillet 1972 « tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen » (modifiant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites), dans la mesure où il porte sur le classement de sites dont la conservation est d'intérêt national au point de vue scientifique ou esthétique, ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 janvier 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève