

Numéro du rôle : 1935
Arrêt n° 72/2001 du 30 mai 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative au 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, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents H. Boel et M. Melchior, des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot et L. Lavrysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge émérite E. Cerexhe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 85.596 du 23 février 2000 en cause de L. Van Winsen et autres contre la Communauté flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 avril 2000, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Le décret du 13 juillet 1972 du conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise (portant) modification de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Un arrêté royal du 7 mars 1974 avait classé comme site le « Konijnenberg » à Vosselaar. A la demande de E. Stroobant et autres, cet arrêté royal fut annulé par le Conseil d'Etat pour absence d'avis motivé de la Commission des monuments et des sites.

Un deuxième arrêté de classement fut pris le 24 mai 1977, après avis de la Commission précitée, mais cet arrêté fut également annulé par le Conseil d'Etat, à l'initiative des héritiers de E. Stroobant décédé dans l'intervalle - sa veuve L. Van Winsen et ses enfants C. Stroobant et H. Stroobant -, cette fois parce que la procédure de classement n'avait pas été entamée par le ministre lui-même mais par le conseiller-chef de service.

Le troisième arrêté de classement date du 4 septembre 1980, après qu'une proposition dans ce sens eut été faite le 24 septembre 1979 par le ministre de la Communauté culturelle néerlandaise. L. Van Winsen, C. Stroobant et H. Stroobant ont une nouvelle fois introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, le 5 décembre 1980. Ils invoquent une violation de l'article 59bis de la Constitution, de l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des articles 1er et 6 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, en ce que l'arrêté attaqué a été pris en application du décret du Conseil culturel du 13 juillet 1972 modifiant la loi du 7 août 1931, alors que le décret ne pouvait modifier à leur estime une loi existante. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt de renvoi, l'argumentation des requérants consiste à dire que le Conseil culturel n'était pas compétent pour réduire les garanties procédurales « dont avait été doté le droit de propriété par la loi du 7.08.1931 », ni pour « modifier la répartition des compétences attribuées aux différentes autorités administratives par la loi ».

Avant de continuer à dire droit, le Conseil d'Etat, à la demande des parties requérantes, pose la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 3 avril 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 avril 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 mai 2000.

Par ordonnance du 30 mai 2000, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire, suite à la demande du Gouvernement flamand du 29 mai 2000.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand et à son conseil, par lettres recommandées à la poste le 30 mai 2000.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 14 juin 2000.

Par ordonnances des 28 septembre 2000 et 29 mars 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 3 avril 2001 et 3 octobre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 février 2001, la Cour a complété le siège par le juge L. Lavrysen.

Par ordonnance du 28 février 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 1er mars 2001.

A l'audience publique du 21 mars 2001 :

- a comparu Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et E. Cerexhe ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1.1. Le Gouvernement flamand examine tout d'abord la portée de la question préjudicielle.

A.1.2. L'un des moyens pris devant le Conseil d'Etat, observe le Gouvernement flamand, concerne l'absence de notification officielle de la proposition de classement du site à L. Van Winsen, veuve de E. Stroobant et usufruitière d'une des parcelles concernées. A cet égard est invoquée la violation de l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, aux termes duquel une proposition de classement à laquelle le Gouvernement décidait de donner suite était autrefois signifiée aux « propriétaires, aux titulaires de droits réels inscrits ou résultant d'actes transcrits ».

Toutefois, au moment de l'initiative de classement - le 24 septembre 1979 -, cette disposition était remplacée par l'article 1er du décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise du 13 juillet 1972. Sur la base du nouvel article 1er, alinéa 2, de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, une proposition de classement à laquelle le ministre avait décidé de donner une suite favorable fut signifiée « aux propriétaires, au collège des bourgmestre et échevins, au collège de fédération ou d'agglomération et à la députation permanente ». Selon le Gouvernement flamand, il ressort des travaux préparatoires que c'était la volonté expresse du législateur décrétaal de ne plus signifier désormais les propositions de classement à d'autres titulaires de droits réels que les propriétaires.

A.1.3. Le Gouvernement flamand conclut de ce qui précède que la question préjudicielle porte sur le pouvoir des communautés, dans le cadre de leurs attributions de l'époque en matière de monuments et de sites, d'une part, d'apporter des restrictions à la propriété et, d'autre part, d'établir la liste des intéressés auxquels les propositions de classement devaient officiellement être notifiées et d'apporter des modifications sur ce point à la législation fédérale antérieure.

A.2.1. Le Gouvernement flamand expose ensuite son point de vue concernant la réponse à la question préjudicielle.

A.2.2. En vertu de l'article 59*bis*, § 2, alinéa 1er, 1°, de la Constitution alors en vigueur et de l'article 2, 4°, 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, les communautés culturelles étaient, au moment de l'adoption du décret du 13 juillet 1972, compétentes notamment en matière de « patrimoine culturel ». Selon les travaux préparatoires de la première réforme de l'Etat, les monuments et les sites devaient être rangés, en 1972, dans ce « patrimoine culturel ». Ceci est du reste démontré, dit le Gouvernement flamand, par la modification, par la loi du 8 août 1988, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce sens que les monuments et les sites ont été exceptés expressément du « patrimoine culturel », visé à ce moment par l'article 4, 4°, de cette loi, et ont été confiés aux régions par le 7°, nouveau, de l'article 6, § 1er, I.

Le Gouvernement flamand estime que la compétence des communautés culturelles, en 1972, en matière de sites ne saurait être mise en doute. Les communautés culturelles étaient donc aussi compétentes, « en tant que successeurs juridiques » du pouvoir législatif fédéral sur ce point, pour abroger, modifier, compléter et remplacer la législation fédérale antérieure en la matière, ce qui, en tant que conséquence évidente de la « redistribution du pouvoir législatif » et de la « succession d'Etats » qui en résulte, est aujourd'hui expressément confirmé par l'article 19, § 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2.3. Que le législateur décrétaal, compétent en matière de monuments et de sites, puisse imposer dans ce domaine des restrictions à la propriété est tout aussi évident, selon le Gouvernement flamand. Ainsi, lors de l'adoption du décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux, le Conseil d'Etat estimait « que la compétence du Conseil culturel pour adopter des règles concernant la protection des monuments et des sites contient inévitablement le pouvoir de limiter l'exercice du droit de propriété. Sans les indispensables restrictions de celui-ci, un décret sur la protection des monuments et des sites est en effet impensable. » La Cour d'arbitrage a dit pour sa part, dans son arrêt n° 41/95, que les régions sont compétentes « pour apporter des limitations au droit de propriété dès lors que cette limitation intervient dans le cadre d'une matière qui leur a été transférée. Le législateur régional est, en l'espèce, compétent pour apporter des limitations au droit de propriété dans l'exercice de ses compétences en matière d'aménagement du territoire, de rénovation rurale et de conservation de la nature ».

Le Gouvernement flamand souligne par ailleurs que la compétence des communautés et des régions pour apporter des limitations à la propriété est le plus souvent implicitement confirmée par la Cour dans le cadre de l'examen des moyens pris de la violation du principe d'égalité. Il fait référence aux arrêts n°s 42/97 (B.37.4), 86/98 (B.14.3), 18/99 (B.7.2) et 97/99 (B.40).

A.2.4. Pour les mêmes motifs, le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétaal était indubitablement compétent pour fixer la procédure de classement des sites, en ce compris l'établissement de la liste exhaustive des intéressés auxquels les propositions de classement devaient être notifiées. Il était donc compétent pour modifier la procédure établie en son temps par le législateur fédéral, en ce compris la notification des propositions de classement.

- B -

B.1. La question préjudicielle demande à la Cour si le décret du 13 juillet 1972 modifiant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites viole les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Il peut se déduire des motifs de l'arrêt de renvoi et des éléments du dossier qu'est posée en particulier la question de savoir si le législateur décrétoal pouvait modifier les garanties dont la loi précitée entourait le droit de propriété.

B.2. Antérieurement à la modification de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites par le décret du 13 juillet 1972, une proposition de classement à laquelle le Gouvernement décidait de donner suite était, en vertu de l'article 1er, alinéa 2, de la loi précitée, signifiée «aux propriétaires, aux titulaires de droits réels inscrits ou résultant d'actes transcrits ».

Après la modification de la loi par le décret du 13 juillet 1972, une proposition de classement à laquelle le ministre décidait de donner une suite favorable était, sur la base du nouvel article 1er, alinéa 2, de la loi du 7 août 1931 - abrogé dans l'intervalle par le décret du 16 avril 1996 portant la protection des sites -, signifiée aux «propriétaires, au collège des bourgmestre et échevins, au collège de fédération ou d'agglomération ou à la députation permanente ».

B.3. Au moment où 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^o, de la Constitution, en vigueur à cette époque, pour régler par décret, chacun pour ce qui le concerne, les matières culturelles qui étaient arrêtées, conformément à l'article 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution, par une loi adoptée à la majorité prévue au paragraphe 1er, alinéa 2, dudit article.

En exécution de ces dispositions constitutionnelles, 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 fut adoptée, 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.4. Il pouvait déjà se déduire des travaux préparatoires de cette disposition que l'attribution de compétence en matière de patrimoine culturel comprenait la réglementation relative à la conservation des monuments et des sites (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, pp. 4-5, et 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, 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.5. Le Constituant et le législateur, dans la mesure où ils n'en ont pas disposé autrement, ont attribué aux communautés culturelles toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

Les communautés culturelles étaient compétentes pour apporter des limitations au droit de propriété dès lors que ces limitations intervenaient dans le cadre d'une matière qui leur avait été transférée. Les communautés culturelles étaient également compétentes pour confier certaines missions à des autorités administratives et pour régler la manière dont ces missions devaient être accomplies.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Le 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 ne viole pas les règles 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 30 mai 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel