

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
12-03-1981
Transmis à M. Oorgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Communauté française, le 27 août 1980, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier", et en ayant délibéré dans ses séances des 22 septembre 1980, 29 septembre 1980, 13 octobre 1980, 3 novembre 1980, 17 novembre 1980, 24 novembre 1980, 1er décembre 1980, 8 décembre 1980, 15 décembre 1980, 22 décembre 1980, 5 janvier 1981, 12 janvier 1981, 19 janvier 1981, 26 janvier 1981 et 2 février 1981, a donné le 2 février 1981 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le projet manque de précision dans la détermination des personnes dont les droits et les obligations sont en cause au cours des différentes phases des procédures qu'il organise.

Il vise tantôt tous les "intéressés" (article 11, alinéa 2, article 12, § 3, alinéa 2, article 39, alinéa 4, articles 40 et 41), tantôt seulement les "propriétaires" (article 10, alinéa 1er, article 12, § 2, alinéa 3, article 12, § 3, alinéa 7, article 30, articles 36 et 37), tantôt les "propriétaires et titulaires de droits réels" (article 12, § 1er, article 12, § 2, n° 3, article 15, alinéas 2 et 3, article 22, article 23bis, article 30bis, alinéas 1er et 2), sans que l'objet et les raisons des distinctions ainsi opérées soient toujours perceptibles. Le commentaire des articles, joint à l'exposé des motifs, emploie en effet, souvent à propos des mêmes articles, soit les mots "les propriétaires et usufruitiers" (commentaires des articles 9 et 12), soit le terme apparemment générique de "propriétaires", même dans les cas où le texte des articles y ajoute les "titulaires de droits réels" (commentaires des articles 12, 22, 23, 30bis, 31 et 36).

.../...

La loi du 7 août 1931 en son article 1er originel (encore applicable à la région bruxelloise et à la région de langue allemande) et en son article 1er, § 4, tel qu'il a été modifié pour la région de langue française par le décret du 28 juin 1976, font obligation de notifier la décision du Ministre d'entamer la procédure de classement "aux propriétaires, aux titulaires de droits réels inscrits ou résultant d'actes transcrits et aux créanciers ayant fait transcrire un commandement". Ils prescrivent (article 1er, § 8, pour le décret) la signification aux mêmes personnes de l'arrêté royal décidant le classement.

L'exposé des motifs ne s'explique ni sur les raisons de l'abandon de cette énumération précise, ni sur les conséquences pratiques qu'il y aurait lieu d'en tirer.

II. Dans le système de la loi du 7 août 1931, le classement d'un monument ou d'un édifice et les restrictions qui s'en suivent ne donnent pas lieu à indemnité, sauf le cas d'expropriation, visé à l'article 4. Au contraire, le classement d'un site donne lieu à indemnité, à charge de l'Etat, en vertu de l'article 7, au profit des "propriétaires et autres intéressés ... pour le préjudice que leur occasionnent les restrictions apportées à leurs droits". Le même article 7 établit minutieusement les conditions et les modalités de cette indemnisation.

Le projet adopte un système d'indemnisation différent, d'une part, en ce que le classement d'un monument ou d'un édifice peut ouvrir le droit à indemnité au même titre

.../...

que le classement d'un site (article 23bis); d'autre part, en ce que le droit à l'indemnité peut s'attacher non seulement au classement d'un bien, mais aussi au refus du Ministre d'autoriser à commencer des travaux autorisés mais non encore mis en oeuvre au moment du classement (article 30) ainsi qu'au refus du Ministre de permettre d'entreprendre, sur un bien classé, des travaux non autorisés par l'arrêté royal de classement (article 30bis).

Le droit à l'indemnité est accordé au "propriétaire" et aux "autres titulaires de droits réels" dans le cas de l'article 23bis au "propriétaire" dans le cas de l'article 30, et "au propriétaire ou aux titulaires de droits réels" dans le cas de l'article 30bis.

A supposer que la première et la troisième de ces formules aient la même portée, encore la notion de "titulaires de droits réels"devrait-elle être précisée, comme on l'a relevé dans l'observation générale n° I ci-dessus.

Par ailleurs, ainsi qu'il sera observé ci-dessous à propos de l'article 30, alinéa 2, on peut se demander si le fait de restreindre au seul propriétaire le bénéfice de l'indemnisation prévue par cette disposition correspond bien à l'intention des auteurs du texte.

Enfin, en ce qui concerne les conditions et les modalités de l'indemnisation, le commentaire -très sommaire- des articles 23bis et 30bis ne permet pas de connaître les raisons pour lesquelles les règles, notamment de procédure, portées par l'article 7 précité de la loi du 7 août 1931 ont été abandonnées.

.../...

Force est donc de constater que les systèmes d'indemnisations organisés par le projet manquent de cohérence et de précision.

III. La cohérence et la précision font également défaut à la terminologie du projet à propos des travaux qui ont pour objet un bien classé.

A l'article 30, les travaux autorisés par un permis ... mais non "mis en oeuvre", ne pourront être "commencés" qu'après une autorisation du Ministre. Aux articles 30bis et 35, il est question d' "entreprendre" des travaux non autorisés par l'arrêté royal de classement et de travaux "entrepris", tandis que l'article 33 interdit d' "exécuter" sans autorisation préalable, aucun travail ayant pour objet la conservation, la restauration ou la mise en valeur d'un bien classé "et qui serait susceptible de modifier l'aspect de ce bien".

On relèvera encore que, dans ce dernier cas, le travail doit être de nature à modifier l' "aspect" du bien. La même limitation ne figure pas aux articles 30 et 30bis.

.../...

IV. Pour la rédaction des textes proposés, il est considéré, comme le projet lui-même l'a fait à l'article 11, que les ministres et secrétaires d'Etat des Communautés et des Régions font encore partie du Gouvernement.

C'est ainsi qu'à l'article 12.3, le texte proposé mentionne le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions ainsi que le fait d'ailleurs l'article 12, § 2, 1., du projet.

+

+ +

INTITULE.

I. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qualifie de "décret" aussi bien la norme qui émane d'un Conseil de Communauté que celle qui émane d'un Conseil régional.

Afin de permettre l'identification rapide et certaine de l'auteur de l'acte, il se recommanderait que chaque intitulé porte, selon le cas, soit, comme en l'espèce, la mention "décret du Conseil de la Communauté française", soit, "décret du Conseil régional wallon".

.../...

II. L'exposé des motifs est précédé de l'intitulé suivant :

"Projet de décret relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier".

Cependant, le commentaire des articles est, quant à lui, précédé de l'intitulé suivant :

"Projet de décret sur la protection du patrimoine culturel immobilier situé dans la région de langue française".

Compte tenu de l'observation n° I, ci-dessus, et de celle qui sera faite sous l'article 1er, l'intitulé suivant est proposé :

"Projet de décret du Conseil de la Communauté française relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier".

ARRETE DE PRESENTATION.

Il y a lieu de mettre l'arrêté de présentation en concordance avec la terminologie constitutionnelle nouvelle et, par conséquent, d'écrire :

"... de présenter en Notre nom au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit : ".

.../...

DISPOSITIF.Article 1er.

En son article 59bis, § 4, la Constitution elle-même détermine l'étendue du champ d'application des décrets pris respectivement par le Conseil de la Communauté flamande et par le Conseil de la Communauté française. Pour les matières culturelles, qui comprennent notamment la matière réglée par le projet, les décrets pris par le Conseil de la Communauté française ont force de loi dans la région de langue française, et, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

Le projet vise des biens immobiliers considérés en eux-mêmes, en vue d'assurer leur conservation, leur restauration ou leur mise en valeur, lorsque l'intérêt que ces biens présentent pour la protection du patrimoine culturel le justifie. Dès lors, compte tenu de cet objet du projet, il n'est pas certain qu'on puisse comprendre des biens situés dans la région de Bruxelles-Capitale parmi les "institutions" qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme des institutions appartenant exclusivement à la Communauté française et qui, à ce titre, sont soumises aux dispositions d'un décret du Conseil de la Communauté française.] Néanmoins, pour ne pas préjuger de la solution à donner à certains cas particuliers qui pourraient surgir dans la région de Bruxelles-Capitale, il convient de supprimer, à l'article 1er du projet, les mots "situé dans la Région de langue française".

Pour le surplus, il va de soi qu'en tout cas, d'une manière extrêmement générale, le décret en projet ne trouvera application que dans la région de langue française.

Article 2.

I. L'article 1er indique l'objet du projet en recourant à la notion de "patrimoine culturel immobilier".

En son littera a, l'article 2 définit le "patrimoine culturel immobilier" comme "l'ensemble des biens immobiliers, y compris les biens mobiliers immeubles par destination, dont la protection est d'intérêt public".

Une telle définition est trop large pour les motifs suivants :

- a) des biens immobiliers dont la protection est d'"intérêt public" peuvent mériter cette protection pour des motifs autres qu'un intérêt culturel, de sorte que la définition donnée couvre un champ d'application beaucoup plus vaste que l'objet même du projet.
- b) la loi civile connaît les immeubles par nature et les immeubles par destination. Dans les premiers sont compris les ouvrages fixés au sol, de telle sorte qu'ils ne puissent être déplacés ou retirés sans détérioration (De Page, 3e éd., t. V, n° 640). Les seconds comportent les objets mobiliers par nature qui sont affectés par leur propriétaire au service économique du fonds, ou qui sont unis à celui-ci par un lien matériellement exprimé par une attache à perpétuelle demeure. Ce lien peut être parfois très ténu : c'est ainsi que la condition est réalisée lorsque des statues "sont placées dans une niche pratiquée exprès pour les recevoir, encore qu'elles puissent être enlevées sans fracture ou détérioration" (Code civil, article 525).

L'article 2b, 1°, en projet considère comme monuments, c'est-à-dire comme biens immobiliers, non seulement les oeuvres d'architecture, mais celles "de sculpture ou de peinture monumentale, ainsi que les éléments, groupes d'éléments ou structures qui présentent un intérêt d'ordre archéologique, historique, social, artistique ou scientifique".

D'après le commentaire de cet article, les oeuvres de sculpture et de peinture sont mentionnées dans la mesure où la protection qui les affecterait en tant qu'immeubles par destination, pourrait susciter des difficultés pratiques nées de l'incertitude même de cette notion. On les aurait donc visées spécialement, par exemple pour le cas où l'édifice dans lequel elles se trouvent ne serait classé qu'en partie ou parce qu'il s'agirait d'oeuvres, notamment de peintures, qui n'ont aucune attache matérielle avec le fonds. Le même commentaire ajoute que les oeuvres de sculpture ou de peinture complètent souvent le cadre architectural et illustrent sa signification. En outre, si ces oeuvres n'accompagnent pas une création architecturale, elles devraient pouvoir être protégées à titre de monuments, ce terme étant pris dans sa signification étymologique de document.

Il résulte de ces indications que le régime institué par le décret concerne certains biens qui sont purement mobiliers aux yeux de la loi civile. On peut se demander si, dans ces conditions, il est opportun d'utiliser une terminologie qui se prévaut du caractère immobilier des biens concernés. Cette terminologie peut avoir en effet pour résultat une incertitude quant au mode de classement de biens qui peuvent se trouver visés à la fois par le décret en projet au titre de biens mobiliers assimilés à des biens immobiliers, et par les articles 17 à 20 de la loi du 7 août 1931, dispositions que l'article 44 en projet maintient en vigueur.

.../...

II. En son littera b, l'article 2 introduit l'expression "biens culturels immobiliers"; pour déterminer la portée de cette expression, la disposition se borne à renvoyer aux notions de "monuments", "ensembles architecturaux" et "sites", tels qu'ils seront définis ensuite, respectivement au 1°, au 2° et au 3°.

La notion de "biens culturels immobiliers" ne paraît d'aucune utilité puisqu'elle s'ajoute à la notion de "patrimoine culturel immobilier", laquelle semble bien viser précisément l'ensemble des "biens culturels immobiliers". Venant s'ajouter à la notion de "patrimoine culturel immobilier", elle conduit même à se demander s'il n'y a pas une différence - et, le cas échéant, laquelle ? - entre ce dernier et l'ensemble des "biens culturels immobiliers". C'est pourquoi la notion de "biens culturels immobiliers" pourrait donner lieu à confusion. Elle devrait être écartée.

Il serait plus clair de définir les "monuments", les "ensembles architecturaux" et les "sites", sans tenter de les rassembler sous une dénomination commune, qui pourrait créer une équivoque.

III. En son littera b, l'article 2 définit les "monuments", les "ensembles architecturaux" et les "sites" visés par le décret en projet.

Des éléments de ces définitions sont en partie inhérents au sens usuel des termes, de telle sorte qu'on doit se demander s'il est utile d'en faire mention. Comme l'exposé des motifs le relève, un monument est évidemment une oeuvre d'architecture (p. 2).

.../...

Au contraire, la disposition emploie certaines expressions dont, même à l'aide de l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat ne peut pas discerner la portée exacte. Ainsi, le 1° fait mention d' "... éléments, groupes d'éléments ou structures ..."; au 2°, il est écrit "... y compris les structures qui relient ces constructions et le site dans lequel elles s'inscrivent, situées dans un espace dont les limites seront définies". A propos de ce dernier membre de phrase, on doit se demander s'il n'y a pas une confusion entre l'énoncé de la définition et l'établissement d'une règle à appliquer aux biens visés par la définition.

L'article 2, b, devrait être amendé de telle sorte que sa portée soit plus clairement déterminée. Cette mise au point est d'autant plus nécessaire que les dispositions de l'article 2, b, délimitent le champ d'application du décret en projet.

IV. L'exposé des motifs n'indique pas pourquoi les "jardins historiques", qui semblent ici être considérés en eux-mêmes, indépendamment de tout monument ou ensemble architectural auquel ils pourraient se rattacher, sont compris parmi les "monuments" plutôt que parmi les sites. En réalité, si la disposition est utile, il serait plus exact de prévoir que ces jardins sont assimilés aux monuments pour des raisons qui devraient être indiquées dans l'exposé des motifs.

V. En son littéra b, 3°, l'article énonce que "Les monuments et les ensembles architecturaux forment le patrimoine architectural". On n'aperçoit pas l'utilité juridique de ce texte.

.../...

VI. La définition du site est présentée isolément sans qu'il soit possible de la rattacher à l'une des divisions ou subdivisions de l'article, ce qui risque de susciter des difficultés de références.

VII. Suivant le b), 1°, peuvent être considérés comme des monuments ou comme des ensembles architecturaux au sens du décret en projet "les oeuvres d'architecture, de sculpture ou de peinture monumentale, ainsi que les éléments, groupes d'éléments ou structures qui présentent un intérêt d'ordre archéologique, historique, social, artistique ou scientifique ...". Les mêmes ordres d'intérêts permettent de considérer comme ensembles architecturaux, aux termes du b), 2°, les "groupes de constructions urbaines ou rurales, y compris les structures qui relient ces constructions et le site dans lequel elles s'inscrivent".

Ainsi que le relève le commentaire des articles, joint à l'exposé des motifs (1), "le critère social est ajouté aux critères d'intérêt repris de la loi de 1931".

On discerne mal la portée de ce critère nouveau.

Si l'adjectif "social" signifiait simplement qu'il conviendrait d'avoir égard au témoignage qu'un monument ou un ensemble architectural peut fournir des conditions sociales du passé, il ne serait employé dans aucun de ses sens usuels.

.../...

(1) Le commentaire fait paradoxalement cette constatation (p. 3) a propos des sites, alors que le "critère social" n'est pas mentionné dans la disposition de l'article 2 qui définit les sites proprement dits, c'est-à-dire ceux qui sont indépendants d'un ensemble architectural.

L' "intérêt d'ordre social" serait en réalité un intérêt d'ordre historique ou scientifique comprenant les aspects historiques ou scientifiques de la condition ouvrière et des conquêtes sociales.

Un commentaire approprié, fait dans l'exposé des motifs, suffirait à préciser cette portée des critères existants, afin de prévenir une interprétation trop étroite de ceux-ci.

Si, au contraire, l'adjectif "social" devait être pris dans l'un de ses sens usuels, on pourrait en conclure que le décret en projet participerait d'une politique sociale (1) et, plus particulièrement, d'une politique du logement, de rénovation urbaine ou de rénovation rurale. Or, le logement, la rénovation urbaine et la rénovation rurale relèvent de la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, respectivement I, 4°, III, 1°, et IV, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Certes, le respect de ces compétences des Régions n'impose pas aux Communautés, lorsqu'elles exercent leur propre compétence de protection

.../...

(1) Cette interprétation extensive pourrait trouver une caution apparente dans l'exposé des motifs. On y lit, en effet (p. 2) : "A cet objectif strictement passif (celui de la loi du 7 août 1931), le projet de décret ajoute un objectif plus dynamique qui est d'intégrer le patrimoine architectural et les sites dans le cadre de vie de la société contemporaine. Cet objectif nouveau, qui concerne plus spécialement le patrimoine architectural, est extrêmement important. La survie de ce patrimoine ne peut être assurée en effet que si les édifices qui le composent sont affectés à une fonction vivante au sein de la communauté urbaine ou rurale dans laquelle ils se situent. Cette intégration impliquera, outre des travaux de restauration, des travaux de réhabilitation destinés à adapter l'édifice à la fonction sociale qui lui aura été attribuée".

du patrimoine culturel, d'être aveugles à la destination des monuments, des ensembles architecturaux et des sites susceptibles d'être classés. Mais le décret en projet ne peut être, même en partie, l'instrument de politiques dont les objets échappent à la compétence du Conseil de la Communauté française.

Il est donc proposé que l' "intérêt d'ordre social" ne soit pas mentionné dans le texte du b, 1° et 2°, comme un critère indépendant de l'intérêt d'ordre historique ou scientifique.

VIII. L'article 2, c, définit "la protection du patrimoine culturel immobilier". Il s'agit de "l'identification, l'étude, la sauvegarde, l'entretien, la conservation, la restauration, la mise en valeur et l'intégration dans le cadre de la vie de la société contemporaine, des biens culturels immobiliers qui constituent ce patrimoine".

Le commentaire des articles précise que le projet de décret prend en compte, outre l'objectif traditionnel qui est la conservation des monuments et des sites, les objectifs nouveaux que comportent la mise en valeur et l'intégration du patrimoine architectural et des sites dans le cadre de vie de la société contemporaine. Il pourrait en résulter une affectation d'édifices anciens à des fonctions vivantes qui exigeront "inévitavelmente certains travaux pour lesquels il sera nécessaire de recourir à des matériaux et à des techniques modernes. Ces travaux qui apportent une contribution fondamentale à la survie de l'édifice, méritent d'être assimilés à des travaux de conservation". On peut se demander si les auteurs du projet se bornent à envisager une politique future

.../...

ou s'ils entendent se fixer des objectifs nouveaux dont seraient déduites, dès à présent, des conséquences juridiques, notamment en ce qui concerne l'assimilation des travaux d'adaptation aux travaux de conservation. Par exemple, le propriétaire d'un bien classé pourrait-il être contraint à des travaux d'adaptation par application de l'article 22 du projet qui fait obligation à ce propriétaire de maintenir le dit bien en bon état par les travaux de conservation et d'entretien nécessaires ?

L'article 36 relatif aux travaux urgents de conservation ou de restauration, et l'article 37 qui, "en cas de désaccord constaté du propriétaire", autorise l'expropriation du bien, sont-ils également applicables aux travaux d'adaptation ?

Si les auteurs du projet entendaient répondre par l'affirmative, l'assimilation des travaux d'adaptation aux travaux de conservation devrait être clairement exprimée et le régime de cette assimilation devrait être défini. En effet, dans l'état des textes en projet, une application par analogie ne serait pas possible.

+

+ +

Compte tenu des observations qui précèdent, la structure suivante est proposée pour l'article 2 :

"Article 2.-

§ 1er. Le patrimoine culturel immobilier est composé par l'ensemble des biens immobiliers ... dont la protection se justifie pour des raisons d'intérêt culturel.

.../...

Il comprend :

- 1° à titre de monuments ...;
- 2° à titre d'ensembles architecturaux ...;
- 3° à titre de sites

§ 2. La protection du patrimoine culturel immobilier consiste dans

§ 3. On entend par "le Ministre", pour l'application du présent décret, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a la protection du patrimoine culturel dans ses attributions".

Article 3.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition paraît conférer des attributions à la Commission royale des monuments et des sites dans son ensemble, ce qui est évidemment hors de la compétence du Conseil de la Communauté et n'entre manifestement pas dans les intentions du Ministre.

Par ailleurs, il est inhabituel de viser un arrêté royal dans une décision normative supérieure.

Le Conseil d'Etat propose donc le texte suivant :

"Article 3.-

La section autonome française de la Commission royale des monuments et des sites, section dénommée ci-après "la Commission royale", exerce les fonctions qui lui sont attribuées par le présent décret".

.../...

Article 4.

Cette disposition de pure organisation administrative trouverait mieux sa place dans un arrêté royal d'exécution du décret.

Article 5.

Tel qu'il est rédigé, cet article n'a pas de portée juridique apparente ni même d'utilité.

Il ne ressort notamment pas du texte - et il ne semblerait d'ailleurs pas s'indiquer - que des biens ne puissent être inscrits sur les listes de sauvegarde que s'ils figurent au préalable à l'inventaire, présenté comme un document ne varietur.

A supposer qu'il vise à assigner au Ministre la mission de dresser et de tenir à jour un inventaire dans lequel pourront notamment être sélectionnés les biens portés sur les listes de sauvegarde, cette intention serait mieux exprimée dans la rédaction suivante :

"Article 5.-

Un inventaire permanent des biens immobiliers susceptibles d'être protégés au titre de monument, d'ensemble architectural ou de site est tenu et publié par les soins du Ministre".

.../...

Articles 7, 8 et 9, pour partie.

L'article 7, § 3, alinéas 2 et 3, l'article 8, alinéa 3, et l'article 9, alinéas 1er et 2, du projet déterminent les modes selon lesquels les arrêtés ministériels inscrivant un bien sur une liste de sauvegarde sont portés à la connaissance respectivement des autorités chargées de donner un avis, des intéressés et du public. Les dispositions citées règlent également la question connexe de la date à laquelle les arrêtés indiqués acquièrent force obligatoire.

A. Il semble ressortir de l'ensemble des dispositions examinées que, selon celles-ci, les arrêtés ministériels ne doivent pas être notifiés aux intéressés, qui, en la matière, sont évidemment, en premier lieu, les titulaires d'un droit de propriété ou d'un autre des principaux droits réels.

Sans doute l'article 9, alinéa 1er, dispose notamment que "Les effets juridiques de l'inscription d'un bien immobilier sur une liste de sauvegarde prennent cours à partir de sa notification ... aux propriétaires et aux titulaires de droits réels ...". Mais l'article 7, § 3, qui détermine les modes selon lesquels l'inscription d'un bien sur la liste de sauvegarde sera portée à la connaissance des autorités publiques et des particuliers, ne prévoit pas la notification de cette mesure aux intéressés. La disposition porte simplement, en son alinéa 3, que "Le public est admis à en prendre connaissance à la maison communale. Il en est informé suivant les modes prévus au premier alinéa de l'article 102 de la loi communale". Quant au commentaire de l'article 9, alinéa 1er, il s'exprime comme suit : "Les effets juridiques de l'inscription sur une liste de sauve-

garde prennent cours à partir de la notification de cette liste à l'administration communale où les propriétaires et usufruitiers ont eu la possibilité d'en prendre connaissance ...". Selon les explications ainsi données, même les propriétaires et les usufruitiers ne recevront pas notification de la décision inscrivant le bien sur la liste de sauvegarde; ils seront obligés d'aller prendre connaissance de cette décision à l'administration communale.

En omettant de prescrire la notification aux intéressés de l'arrêté ministériel inscrivant un bien sur la liste de sauvegarde, le projet méconnaît, sinon le texte de l'article 129 de la Constitution, du moins le principe général de droit qui s'en déduit. Il méconnaît également les articles 84 et 85 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ces articles ne mentionnent sans doute que les arrêtés des Exécutifs et les arrêtés royaux mais, ainsi qu'il ressort des considérations développées ci-dessous, il y a lieu de leur reconnaître une portée plus générale.

Comme l'observe J.J. THONISSEN, il y aurait "à la fois de l'injustice et de l'absurdité" à exiger des citoyens l'obéissance aux lois et arrêtés sans prendre les mesures nécessaires pour qu'ils puissent acquérir la connaissance de ces actes de l'autorité publique (1). Tel est le motif pour lequel l'article 129 de la Constitution impose la publication de toute loi et de tout arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou locale. Tel est également le motif pour lequel, par plusieurs dispositions successives, le législateur a voulu que si des arrêtés "n'intéressent pas la

.../...

(1) La Constitution belge annotée, n°s 306 et 567, Bruxelles, Bruylant, 2e éd., 1876.

généralité des citoyens" mais concernent une ou plusieurs personnes déterminées, ils soient notifiés à ces "intéressés". Aux termes d'une disposition énoncée à l'article 4 de la loi du 28 février 1845 (1) et reproduite à l'article 6 de la loi du 18 avril 1898 (2), "les arrêtés royaux qui n'intéressent pas la généralité des citoyens deviennent obligatoires à dater de la notification aux intéressés". La disposition ne visait expressément que les arrêtés royaux. Mais le Conseil d'Etat a considéré qu'elle ne constituait qu'une application du principe général de droit découlant de l'article 129 de la Constitution et que, dès lors, elle valait également pour les arrêtés ministériels (3). Par exemple, l'arrêt du 27 mars 1956, WOESTYN, n° 5053/Ve, déclare qu'un arrêté ministériel suspendant un agent par mesure d'ordre aurait dû être notifié à l'intéressé "aussi bien en vertu de l'article 129 de la Constitution qu'en vertu de la disposition à portée générale de l'article 6 de la loi du 18 avril 1898" (4).

La loi du 31 mai 1961 (5) maintient la règle que les arrêtés de caractère particulier doivent être notifiés aux intéressés, mais elle introduit une règle nouvelle, à savoir que ces arrêtés sont obligatoires dès leur publication,

.../...

-
- (1) Loi du 28 février 1845 prescrivant un mode de sanction et de promulgation des lois et de publication des lois et arrêtés.
 - (2) Loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles.
 - (3) Conseil d'Etat, 8 mars 1955, DE ZOMMERS, n° 4141/IVe, Rec. p. 238.
 - (4) Rec. p. 260.
 - (5) Loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

même à l'égard des intéressés, si la publication se produit avant la notification à ces derniers (article 6, alinéa 2). Par ailleurs, la loi du 31 mai 1961 vise non seulement les arrêtés royaux mais aussi les arrêtés ministériels (article 6).

Les règles établies par les articles 84 et 85 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pour les effets de la publication et de la notification des arrêtés de l'Exécutif d'une Communauté ou d'une Région ou des arrêtés du Roi exerçant à titre transitoire les pouvoirs attribués aux Exécutifs (articles 20 et 23) sont identiques aux règles énoncées à l'article 6 de ladite loi du 31 mai 1961.

En conclusion, il faut donc observer que, pour être conforme à l'article 129 de la Constitution et aux articles 84 et 85 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le projet devrait être complété par une disposition prescrivant la notification aux intéressés de la décision du Ministre inscrivant un bien sur la liste de sauvegarde.

B. En vue de l'insertion dans le projet d'une disposition prescrivant la notification aux intéressés d'une décision inscrivant un bien sur la liste de sauvegarde, il y a lieu de déterminer quelles sont les personnes dont la situation juridique est à considérer comme étant modifiée de manière directe et importante par la mesure, de telle sorte que celle-ci doive être portée à leur connaissance par le procédé plus sûr de la notification.

Compte tenu de la nature même des choses, il faut certainement comprendre parmi ceux qui sont intéressés par l'inscription d'un bien sur une liste de sauvegarde : le propriétaire et l'usufruitier. Il appartient à l'Exécutif

.../...

et au Conseil de la Communauté française d'apprécier s'il convient d'étendre la reconnaissance de la qualité d'intéressé à d'autres personnes.

L'article 9, alinéa 1er, du projet fait mention - sous la forme ambiguë qui a été critiquée plus haut - de la notification aux propriétaires et aux "titulaires de droits réels". Ces derniers mots ont évidemment une portée beaucoup plus large que celle des mots "propriétaire et usufruitier".

A titre d'éléments de comparaison, on rappellera ceux que fournissent les dispositions suivantes.

La loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites dispose que les propositions de classement des monuments et édifices et ensuite les arrêtés royaux de classement de ceux-ci sont "signifié(s)" "par la voie administrative" : "aux propriétaires, aux titulaires de droits réels inscrits ou résultant d'actes transcrits et aux créanciers ayant fait transcrire un commandement" (article 1er, alinéas 2 à 4). Les mêmes règles sont applicables à la proposition de classement et à l'arrêté de classement d'un site (article 6, alinéa 1er, renvoyant à l'article 1er).

La formule employée par la loi du 7 août 1931 a été reproduite dans le décret du 28 juin 1976 du Conseil culturel de la Communauté culturelle française (article 1er, § 4 et § 8, de la loi modifiée par le décret).

Le décret du 3 mars 1976 du Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise, réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux, prescrit la notification aux propriétaires et aux usufruitiers, des avant-projets et des projets de liste de monuments, sites urbains

et sites ruraux pouvant être classés (article 5, § 2, 3°, et § 3, alinéa 2). Quant à l'arrêté royal décidant la protection d'un monument ou d'un site, il doit, abstraction faite de sa publication au Moniteur belge, faire l'objet d'une notification au seul propriétaire (article 8, § 1er).

Selon la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'expropriant doit citer les propriétaires et les usufruitiers (article 5). Une faculté d'intervention est ouverte aux "tiers intéressés, à titre de bail, d'anti-chrèse, d'usage ou d'habitation" (articles 6, 7 et 10).

En l'espèce, l'Exécutif et le Conseil de la Communauté française auront à déterminer les droits dont les titulaires devront être reconnus, par rapport à l'inscription d'un bien sur une liste de sauvegarde, comme des intéressés au sens des articles 84 et 85 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, avec la conséquence que la mesure devra leur être notifiée.

C. L'article 7, § 3, alinéa 3, du projet porte :

"Le public est admis à prendre connaissance (de la liste de sauvegarde) à la maison communale. Il en est informé suivant les modes prévus au premier alinéa de l'article 102 de la loi communale".

Les procédés de publicité prévus à l'échelon de la commune par la disposition reproduite ont exclusivement un but pratique. En effet, ils n'ont pas d'influence sur l'entrée en vigueur des décisions inscrivant un bien sur la liste

.../...

de sauvegarde. Selon les règles de portée générale énoncées à l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 ainsi qu'aux articles 84 et 85 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, règles qui, pour partie, sont rappelées par l'article 9, alinéa 1er, du projet, lesdites décisions acquièrent force obligatoire par l'effet de leur publication au Moniteur belge, sauf à l'égard des intéressés qui en reçoivent notification, si celle-ci est antérieure à la publication.

Le renvoi fait par la disposition reproduite à l'article 102, alinéa 1er, de la loi communale tend à rendre applicable aux décisions dont il s'agit, le mode de publication prescrit pour les règlements et ordonnances du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins. Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil de Communauté d'apprécier s'il ne serait pas plus adéquat de recourir à des procédés inspirés de l'article 54, § 4, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et de l'article 1er, § 5, inséré dans la loi du 7 août 1931 par le décret du 28 juin 1976.

D. L'article 9, alinéa 2, porte :

"Dans le cas d'urgence prévu par l'article 8, les effets juridiques de l'inscription sont d'application immédiate pour un délai maximum et unique de 120 jours".

Telle qu'elle est rédigée, faisant mention d'une "application immédiate" de la décision inscrivante, en cas d'urgence, un bien sur la liste de sauvegarde, la disposition paraît impliquer que cette décision acquerrait force obligatoire sans qu'il y ait eu de publication ou de notification.

.../...

Si elle devait être interprétée dans le sens indiqué, la disposition méconnaîtrait le principe général de droit consacré par l'article 129 de la Constitution et par les articles 84 et 85 de la loi précitée de réformes institutionnelles.

Il faut observer que, selon le texte originel de l'article 12 de la loi du 7 août 1931, nonobstant son caractère provisoire, la proposition de classement ne produit ses effets qu'à partir de sa notification aux intéressés. Selon le texte du même article, modifié par l'article 5 du décret du 28 juin 1976, pour produire des effets à titre provisoire, la décision du Ministre d'entamer la procédure de classement doit être notifiée. Enfin, selon l'article 6 du décret du 3 mars 1976 adopté par le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise, même lorsque, dans des cas urgents, le Ministre prend, en dérogeant à la procédure ordinaire, une décision déclarant d'application immédiate à un bien déterminé, les effets attachés à une inscription sur un projet de liste de biens pouvant être classés, cette décision n'est obligatoire qu'à partir de sa notification aux propriétaires ou aux usufruitiers.

En conclusion, l'article 9, alinéa 2, du projet devrait être amendé et complété pour subordonner à une notification aux intéressés, le caractère obligatoire d'une inscription sur la liste de sauvegarde, même si cette inscription est faite d'urgence.

.../...

E. Comme l'observation en a été faite sous A et B, la rédaction de l'article 9, alinéa 1er, postule des amendements à l'article 7, § 3.

Des amendements doivent également être apportés à l'article 9 lui-même en vue de rendre plus précises, dans un but de sécurité juridique, les dispositions qu'il contient.

F. Au paragraphe 1er de l'article 7, il est fait référence à la zone de protection qui ne sera plus amplement décrite qu'à l'article 28. Pour la bonne compréhension du texte, il s'indiquerait d'écrire :

"... et, éventuellement, sa zone de protection telle qu'elle est visée à l'article 28;"

G. Au paragraphe 2 du même article, dans un souci de clarté, il y aurait lieu d'écrire, à l'alinéa 2 :

"Chacune de ces autorités dispose d'un délai de 60 jours pour faire connaître son avis. Passé ce délai, ...".

Pour être conforme à l'intention qu'exprime l'exposé des motifs, l'alinéa 3 devrait prévoir expressément que, dans le cas qu'il vise, le projet de liste de sauvegarde est "également soumis à l'autorité publique dont relève la gestion de ce bien", sans quoi le texte risque d'être interprété comme dispensant de la consultation des autorités visées à l'alinéa 1er.

+

+ +

.../...

Pour les raisons exposées plus haut, l'article 7, § 3, pourrait être subdivisé en deux paragraphes et être rédigé comme suit :

"§ 3. Après réception des avis prévus au paragraphe 2 ou écoulement du délai dans lequel ces avis doivent être donnés et après un nouvel avis motivé de la Commission royale, le Ministre arrête la liste de sauvegarde.

§ 4. L'arrêté inscrivant un bien sur une liste de sauvegarde est publié, (par extrait) (1), au Moniteur belge.

Il est notifié aux autorités appelées à donner un avis en application du paragraphe 2.

Il est également notifié aux intéressés; sont reconnus comme tels, pour l'application de la présente disposition : le propriétaire du bien, l'usufruitier ... (voir l'observation B).

.../...

- (1) L'Exécutif et le Conseil de Communauté auront à apprécier si, en la matière, il ne faut pas exiger une publication par extrait plutôt que par simple mention.

Le commentaire de l'article 7 fait dans l'exposé des motifs laisse subsister des hésitations au sujet du degré de précision que l'Exécutif entend exiger pour le texte à publier au Moniteur belge (page 7).

A titre de comparaison, on relèvera que l'article 15 de la loi du 7 août 1931 et les articles 8, § 1er, et 5, § 3, du décret du 3 mars 1976 prescrivent la publication - sans énoncer de limitation - des arrêtés royaux classant un bien déterminé ou des arrêtés ministériels établissant des projets de liste de biens pouvant être classés.

Le collège des bourgmestre et échevins fait afficher à la maison communale (et sur les lieux), un avis indiquant qu'un monument, un ensemble architectural ou un site a été inscrit sur une liste de sauvegarde. La décision d'inscription (et les documents y annexés) peuvent être consultés à l'administration communale".

Pour mettre l'article 8, alinéa 3, en harmonie avec l'article 7, § 3, tout en tenant compte des caractères particuliers de la procédure plus simple admise pour la mesure prévue par ledit article 8, alinéa 3, cette dernière disposition pourrait être rédigée comme suit :

"L'arrêté inscrivant d'urgence un bien sur une liste de sauvegarde est publié (par extrait) (1) au Moniteur belge. Il est notifié au collège des bourgmestre et échevins. Il est également notifié aux intéressés désignés à l'article 7, § 4, alinéa 3".

L'article 9 pourrait être divisé en deux paragraphes et rédigé comme suit :

"Article 9.-

§ 1er. L'arrêté inscrivant un bien sur la liste de sauvegarde est obligatoire à partir du dixième jour après celui de sa publication au Moniteur belge, à moins qu'il ne fixe un autre délai.

Toutefois l'arrêté notifié à un intéressé est obligatoire à son égard, soit à partir de la notification, soit à partir de la publication si celle-ci est antérieure.

.../...

(1) Voir note page précédente.

§ 2. L'arrêté inscrivant d'urgence un bien sur une liste de sauvegarde acquiert force obligatoire conformément au paragraphe 1er.

Il produit ses effets pour une période de 120 jours au maximum, sans être susceptible d'être prorogé".

Article 10.

A l'alinéa 1er, l'adjectif "immobilier" est superflu et doit être omis.

Il serait préférable d'écrire que l'inscription peut être "rayée" par le Ministre.

Il serait plus conforme à l'usage d'écrire "d'office" au lieu "d'initiative".

+

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Lorsqu'une requête tendant à la radiation de l'inscription a été adressée au Ministre, l'inscription cesse de produire ses effets si le classement n'a pas été décidé dans un délai de deux ans à partir de l'introduction de la requête s'il s'agit de monuments, et de trois ans s'il s'agit d'ensembles architecturaux ou de sites".

.../...

Le Conseil d'Etat n'est pas parvenu à déceler la raison pour laquelle le droit de demander la radiation de l'inscription n'est pas étendu aux titulaires de droits réels immobiliers visés à l'article 9.

Article 11.

I. A l'alinéa 1er, il convient de remplacer les mots "en totalité ou en partie" par "en tout ou en partie".

II. Il y a lieu de remplacer les mots :

"- soit d'initiative ..." par "- soit d'office ...".

III. La double condition figurant à l'alinéa 2 en ce qui concerne les pétitions ne trouvera à s'appliquer que dans les villes de Liège et de Charleroi.

Bien que la disposition reproduise celle qui figure à l'article 3, § 2, du décret du 28 juin 1976 modifiant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, on peut se demander si elle présente une utilité.

En toute hypothèse, la disposition serait mieux rédigée comme suit :

"- soit ... par une pétition rassemblant les signatures d'au moins 300 personnes inscrites au registre de population

.../...

de la commune (et d'au moins 1/500ème de la population inscrite à ce registre)".

IV. Il s'indiquerait par ailleurs, dans un souci de clarté, de reprendre dans cet article la disposition qui figure à l'article 13 du projet.

Le seul objet de cette dernière disposition paraît être, en effet, de permettre au Roi de classer un bien non inscrit sur la liste de sauvegarde, et non de le dispenser de recueillir l'avis de la Commission royale, puisque cet avis est prévu par l'article 12, auquel l'article 13 non seulement ne prévoit pas de dérogation, mais renvoie expressément.

Il est donc proposé de lire comme suit les deux alinéas qui remplaceraient l'alinéa 1er de l'article 11 :

"Les biens dont la protection se justifie pour des raisons d'ordre culturel sont classés en tout ou en partie par le Roi comme monument, comme ensemble architectural ou comme site.

Sauf le cas d'urgence, ils doivent avoir, au préalable, été inscrits sur des listes de sauvegarde".

.../...

Article 12.OBSERVATIONS GENERALES.

1. Cet article est excessivement long et, par là-même, difficilement lisible. Il sera proposé ci-après de répartir ses différents objets en autant d'articles distincts qui, pour ne pas modifier la présentation du projet, seront numérotés 12.1, 12.2, 12.3, etc. mais qui devront être numérotés à la suite si l'Exécutif se rallie à la suggestion du Conseil d'Etat.

2. L'utilité des consultations prescrites par le paragraphe 2 est évidente.

Si le Conseil de Communauté peut sans aucun doute imposer au Ministre désigné à l'article 2 de procéder à ces consultations, il est clair, toutefois, qu'il n'a le pouvoir, ni d'obliger un membre d'un Exécutif national ou régional à émettre un avis dans un délai déterminé, ni d'assimiler à un avis favorable le défaut d'avis dans ce délai.

Le décret en projet peut donc seulement prévoir que, si les avis en question ne sont pas parvenus au Ministre dans les nonante jours de la demande, la procédure pourra néanmoins se poursuivre.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

I. Au paragraphe 3, alinéa 3, il y a discordance entre le texte du projet et l'exposé des motifs. En effet, celui-ci renvoie au décret du 28 juin 1976 dont l'article 3, § 5, alinéa 2, ne limite pas aux seuls habitants de la commune le droit d'être entendus au cours de la séance publique.

.../...

En outre, on peut se demander s'il est bien dans l'intention des auteurs du projet de refuser aux propriétaires qui n'habitent pas la commune de faire valoir verbalement leurs arguments à ce stade de la procédure.

II. Le texte contient, par ailleurs, une incohérence en ce qui concerne la clôture de l'enquête publique.

Si, en effet, la séance d'audition des habitants de la commune doit se tenir après l'expiration du délai de l'enquête publique, il est impossible que le procès-verbal qui clôture l'enquête publique soit dressé à l'issue de cette réunion.

Il est donc proposé de distinguer le délai dans lequel les observations doivent être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins et le délai de l'enquête publique, ce dernier étant nécessairement plus long que le premier.

En toute hypothèse, il paraît conforme aux intentions des auteurs du projet de fixer des délais rigoureux pour chaque phase de la procédure.

III. Suivant le paragraphe 3, alinéa 4 :

"Dans les trente jours qui suivent la fin de l'enquête, le Collège des bourgmestre et échevins transmet à la Députation permanente du Conseil provincial, un dossier comprenant la proposition de classement et le procès-verbal clôturant l'enquête publique, accompagné des observations écrites et de l'avis du Conseil communal.

.../...

Il adresse au Ministre une copie de ce dossier. Le défaut ou le retard, par la Commune, de procéder aux formalités ci-dessus, n'entraînent pas la nullité de la procédure et ne peuvent avoir pour effet d'allonger le délai donné ci-dessous à la Députation permanente".

Cette disposition, bien qu'empruntée au décret du 28 juin 1976, article 3, § 5, alinéa 5, est équivoque. S'il se conçoit parfaitement que le conseil communal ne puisse paralyser la procédure en s'abstenant d'émettre un avis, il serait contradictoire de prescrire la formalité substantielle d'une enquête publique tout en permettant implicitement à l'autorité communale de se dispenser d'accomplir cette formalité.

Le texte proposé ci-après devra donc être interprété en ce sens que, si l'abstention du conseil communal d'émettre un avis dans le délai prescrit ne peut empêcher la poursuite de la procédure, en revanche, il ne se concevrait pas que celle-ci se poursuive sans que l'enquête publique ait été effectuée et sans que la députation permanente dispose du dossier de cette enquête.

Compte tenu de ces observations et d'amélioration de forme qui ne nécessitent pas de commentaire, le texte suivant est proposé :

"Article (12-1).-

La proposition de classement est soumise par le Ministre à l'avis de la Commission si celle-ci n'en est pas l'auteur.

.../...

Article (12-2).-

Pour chaque proposition de classement, le Ministre établit un dossier comportant :

- a) la proposition de classement;
- b) l'avis de la Commission royale, s'il échet;
- c) un plan de situation du monument, de l'ensemble architectural ou du site et, le cas échéant, de la zone de protection visée à l'article 28;
- d) une description du bien avec l'indication des raisons qui en ont justifié l'inscription sur la liste de sauvegarde et de celles qui en justifieraient le classement;
- e) l'identification des parcelles cadastrales visées par la proposition avec l'indication des propriétaires;
- f) le rappel des prescriptions générales de protection et, éventuellement, l'indication des prescriptions particulières envisagées;
- g) le cas échéant, les avis recueillis en vertu de l'article 7 lors de l'inscription du bien sur la liste de sauvegarde.

Article (12-3).-

Le dossier est soumis à l'avis du Ministre ou du Secrétaire d'Etat qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions. Il est transmis en même temps à l'administration communale.

.../...

Lorsque la proposition de classement porte en tout ou en partie sur un édifice affecté à un culte reconnu, le dossier est également soumis à l'avis du Ministre ou du Secrétaire d'Etat qui a les cultes dans ses attributions.

Lorsque la proposition de classement porte en tout ou en partie sur un bien à l'égard duquel le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a l'agriculture dans ses attributions exerce une compétence, le dossier est également soumis à l'avis de ce Ministre ou Secrétaire d'Etat.

Si ces avis ne sont pas parvenus au Ministre dans les nonante jours de la demande qu'il en aura faite, la procédure est poursuivie.

Article (12-4).-

§ 1er. Dans les quinze jours de la réception du dossier, le collège des bourgmestre et échevins procède à une enquête publique annoncée par affichage à la maison communale ainsi que sur les lieux faisant l'objet de la demande de classement.

L'avis affiché indique l'objet de la demande et signale que le dossier peut être consulté à la maison communale.

Il indique également que les observations doivent être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins dans les trente jours de l'affichage.

.../...

§ 2. Au moins dix jours avant cet affichage, les propriétaires sont personnellement avisés, par lettre recommandée à la poste, de l'ouverture de l'enquête publique et du délai dans lequel les observations et réclamations peuvent être formulées. Ils sont tenus d'en informer dans les dix jours ouvrables les occupants ainsi que toute personne qu'ils auraient chargée d'exécuter des travaux au bien visé ou qu'ils auraient autorisée à en exécuter.

L'avis adressé aux propriétaires mentionne l'obligation prévue à l'alinéa 1er, ainsi que la peine qui en réprime la violation.

§ 3. Dans les ... jours de l'expiration du délai visé au paragraphe 1er, alinéa 3, le collège des bourgmestre et échevins, ou un de ses membres délégué par lui, tient une séance où sont entendus les (habitants de la commune) qui le désirent.

A l'issue de cette séance, il est dressé un procès-verbal qui clôture l'enquête publique.

§ 4. Après clôture de l'enquête publique, et dans un délai n'excédant pas ... jours, le conseil communal émet un avis sur la demande de classement.

§ 5. Dans les ... jours qui suivent la date de l'avis du conseil communal, et, à défaut d'avis, dans les ... jours qui suivent la date de clôture de l'enquête publique, le collège des bourgmestre et échevins transmet à la députation permanente du conseil provincial le dossier, auquel sont joints :

- les observations formulées au cours de l'enquête publique;

.../...

- le procès-verbal de clôture de l'enquête publique;
- la délibération du conseil communal.

Copie de ces documents est en même temps adressée au Ministre.

Article (12-5).-

Dans les trente jours de la réception du dossier, la députation permanente donne son avis sur la demande de classement. Passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

Article (12-6).-

Le dossier complet, comprenant notamment les avis qui ont été recueillis, est transmis à la Commission royale, qui émet un nouvel avis motivé.

Article (12-7).-

Tout propriétaire d'un bien immobilier faisant l'objet d'une proposition de classement, peut, dans les 75 jours de la clôture de l'enquête publique, s'adresser directement au Ministre, par lettre recommandée à la poste, en vue de faire connaître ses observations au sujet du classement, pour autant que sa lettre soit accompagnée d'une déclaration de l'administration communale attestant qu'il était absent au moment de cette enquête".

Article 13.

On se reportera à l'observation n° IV faite sous l'article 11 pour justifier le déplacement de cette disposition.

.../...

Article 14.

L'alinéa 2 ne semble pas avoir de portée propre par rapport à l'article 23, à moins que l'intention ne soit de prescrire que l'arrêté royal contiendra dans son préambule la mention de toutes les formalités imposées par les dispositions précédentes, auquel cas le texte devrait traduire plus clairement cette intention.

Dans l'hypothèse contraire, faisant double emploi avec l'article 23, cet alinéa serait inutile et devrait être supprimé.

Tel qu'il est commenté par l'exposé des motifs, le dernier alinéa paraît dépourvu de tout contenu normatif, contrairement à ce que pourrait faire supposer l'usage du verbe "fixer".

Par ailleurs, on n'aperçoit pas la raison pour laquelle le programme de protection ne s'appliquerait qu'aux ensembles architecturaux et non, par exemple, aux sites.

Article 15.

I. Suivant l'alinéa 1er :

"L'arrêté royal de classement entre en vigueur le jour de sa publication par mention au Moniteur belge, sauf à l'égard des personnes auxquelles il aurait été notifié antérieurement".

Cette disposition n'est pas conforme aux articles 84 et 85 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

.../...

Suivant l'article 84, 2°, de cette loi :

"Les arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai".

Il n'appartient donc pas au Conseil de communauté de fixer, d'une manière générale, un délai d'entrée en vigueur de tous les arrêtés d'exécution du décret en projet.

II. En tant qu'il vise les effets de la notification, l'alinéa 1er fait, par ailleurs, double emploi avec le dernier alinéa de l'article 84, 2°, précité, aux termes duquel :

"Les arrêtés notifiés aux intéressés sont obligatoires à partir de leur notification ou de leur publication si elle y est antérieure".

III. Par elle-même, et faute d'indication de l'usage qui doit en être fait, la transmission de l'arrêté au bureau du conservateur des hypothèques n'implique aucune mesure de publicité particulière. Il est donc à présumer que le texte comporte une erreur de frappe et qu'il y a lieu de lire : "transcrit" comme dans l'article 3, § 8, du décret du 28 juin 1976 et conformément à l'article 1er, alinéa 3, de la loi du 7 août 1931.

Article 16.

Il semble ressortir tant du texte de cette disposition que du commentaire qui en est fait dans l'exposé des motifs que, selon l'intention de l'Exécutif, les administrations communales seraient tenues de fournir des renseignements sur le

.../...

classement, non seulement lorsque ces renseignements leur seraient demandés, mais encore d'office, chaque fois que ces administrations auraient à délivrer un certificat d'urbanisme, conformément à l'article 63 de la loi du 29 mars 1962.

Les Communautés n'ayant pas compétence, ainsi qu'il sera rappelé sous l'article 31, pour modifier le contenu des certificats d'urbanisme afin de comprendre dans ceux-ci les renseignements relatifs au classement, il y a lieu de maintenir une distinction entre les deux obligations parallèles imposées aux administrations communales, d'une part, par la législation et la réglementation en matière d'urbanisme et, d'autre part, par le décret en projet.

On observera, enfin, que le texte de l'article ne vise pas l'inscription sur une liste de sauvegarde au contraire de ce qu'annonce l'exposé des motifs, tout au moins à propos de l'article 31.

Le texte suivant reflèterait avec plus de précision les intentions que le Conseil d'Etat croit pouvoir prêter à l'Exécutif :

"Article 16.-

Lorsqu'un bien est classé ou inscrit sur une liste de sauvegarde, les administrations communales sont tenues de donner au sujet de ce bien tout renseignement en leur possession, soit à la demande de tout intéressé, soit d'office dans les cas où elle délivre un certificat d'urbanisme en application de l'article 63, § 1er, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme".

.../...

Article 17.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 17.-

Les effets du classement suivent les biens immobiliers en quelques mains que passent ceux-ci".

Article 19.

I. On ne peut manquer d'être frappé par une grande disproportion entre la minutie des formalités qui entourent le classement et, par conséquent, l'établissement des conditions de celui-ci, d'une part, et, d'autre part, la relative simplicité de la procédure en ce qui concerne la modification éventuelle de ces conditions.

II. L'emplacement de cette disposition paraît mal choisi puisqu'au chapitre II il n'est pas encore question des conditions de protection d'un bien.

Article 20.

La formule "les modalités selon lesquelles des copies de ce registre peuvent être consultées par le public" n'est guère heureuse.

L'intention est-elle que le registre puisse être consulté et des copies partielles en être délivrées ? Dans ce cas, il y aurait lieu d'écrire : "des modalités selon lesquelles ce registre peut être consulté et des extraits peuvent en être délivrés".

.../...

Article 22.

On se reportera, en ce qui concerne cette disposition, à l'observation générale n° I faite au début du présent avis, à l'observation n° VIII faite sous l'article 2 et aux observations relatives aux articles 25 et 33.

Article 23.

I. Conformément à ce qui a été proposé pour l'article 12-2, il y a lieu de préférer les expressions "prescriptions générales" et "prescriptions particulières" à "conditions générales" et à "conditions particulières".

II. L'alinéa 4 est rédigé en termes bien plus généraux que ceux des articles 3, alinéa 1er, et 6, alinéa 2, de la loi du 7 août 1931.

Il apparaît cependant que cette disposition ne pourra être appliquée qu'à la lumière des principes généraux tels qu'ils sont exprimés notamment par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Des restrictions ne pourront donc être apportées au droit de propriété que "dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de (la) compétence (des autorités de la Communauté)". C'est d'ailleurs ce qu'exprime l'alinéa 1er du commentaire fait de l'article 23 dans l'exposé des motifs.

III. Au dernier alinéa, il y a lieu d'écrire : "... ne peut limiter ..." au lieu de "... ne pourra limiter ...".

.../...

Article 23bis.

I. Il va de soi qu'un décret de la Communauté ne peut pas mettre l'indemnité prévue par cet article à charge de l'Etat mais seulement à charge de la Communauté.

II. Par rapport à l'article 7 de la loi du 7 août 1931, l'article mentionne "les autres titulaires des droits réels" au lieu des "intéressés".

Cette substitution de termes a pour effet d'exclure de tout droit à une indemnité certains titulaires de droits de créance, tels que les titulaires d'un droit au bail, alors que le classement peut entraîner des restrictions au droit de jouissance du locataire et, par conséquent, un préjudice propre pour celui-ci.

On peut se demander dans quelle mesure cette conséquence a été voulue par les auteurs du texte.

III. La première phrase évoque la moins-value du bien "consécutive" à son classement.

La relation de causalité serait mieux exprimée par l'expression "causée par".

IV. Suivant la seconde phrase de cet article :

"Pour le calcul de cette indemnité, il est tenu compte de la différence entre la valeur vénale du bien au moment de la notification de la proposition de classement et sa valeur vénale au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal de classement".

.../...

Il ressort de cette disposition, d'une part, que l'inscription sur la liste de sauvegarde ne donnera lieu à aucune indemnité bien que, par l'effet des articles 7 et 32 notamment, cette inscription entraîne des restrictions à l'exercice du droit de propriété ou de droits réels immobiliers et, d'autre part, que la date de cette inscription ne sera pas prise en considération pour la détermination de la valeur vénale du bien avant que les restrictions liées au classement ne s'y appliquent.

Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil de Communauté d'apprécier si la réparation ainsi prévue constitue une compensation adéquate du dommage effectivement subi.

V. Le projet supprime la faculté pour le propriétaire d'un site d'"exiger ... l'acquisition du bien s'il établit que la moins-value dont ce bien est affecté dépasse la moitié de sa valeur vénale" (loi du 7 août 1931, article 7, alinéa 6).

Les raisons de la suppression de cette faculté ne sont pas indiquées dans l'exposé des motifs.

VI. En ce qui concerne les sites, l'article 9 de la loi du 7 août 1931 préserve les droits des créanciers hypothécaires, d'une part, dans le cas où la servitude donne lieu à indemnité au profit du propriétaire (hypothèse de l'article 23bis du projet) et, d'autre part, dans le cas de reprise d'un site par l'Etat (hypothèse écartée par le projet, comme on vient de le voir).

.../...

Une telle disposition n'est pas superflue. Le classement d'un bien, s'il peut avoir pour conséquence de rendre ce bien insuffisant pour la sûreté du créancier, n'entraîne cependant pas la subrogation prévue par l'article 10 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851, car les cas de subrogation légale sont de stricte interprétation et le classement ne peut être assimilé à la perte ou à la détérioration envisagées par ledit article 10. L'immeuble classé ne peut davantage être considéré comme ayant péri ou ayant éprouvé des dégradations au sens de l'article 79 de la même loi hypothécaire, de sorte que le créancier n'aura pas le droit d'invoquer la moins-value résultant du classement pour réclamer, sur base dudit article 79, le remboursement de sa créance.

Le projet ne contient pas de disposition de portée analogue à celle de l'article 9 de la loi du 7 août 1931. Cette lacune risque, dans certains cas, de causer aux créanciers hypothécaires un préjudice injustifié.

Article 24.

Il y a discordance entre le texte qui prévoit un délai de dix jours pour la décision de suspension à prendre par le Ministre et l'exposé des motifs (commentaire de l'article 24) selon lequel ce délai est de 48 heures.

Il convient, au surplus, d'observer que la dérogation à l'article 90, alinéa 2, de la loi communale est de stricte interprétation. Il s'en suit que le bourgmestre conservera toutes les compétences étrangères au pouvoir d'ordonner la démolition ou d'interdire l'accès d'un bien classé.

.../...

Article 25.

Cette disposition ne paraît viser qu'un cas particulier des modifications que l'article 22 interdit en termes généraux d'apporter à un bien classé. Il peut, certes, être utile de mentionner cette interdiction particulière en termes exprès, notamment pour les raisons exposées dans le commentaire de l'article. Il serait cependant plus logique de la faire figurer à l'article 22.

Pour le motif indiqué dans l'observation n° I sous l'article 31, il serait préférable d'écrire, à la fin de l'article : "lorsque celui-ci est classé ou inscrit sur une liste de sauvegarde".

Article 26.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 26.-

Aucun édifice classé ne peut être déplacé sans l'autorisation du Roi, donnée après avis du collège des bourgmestre et échevins, du fonctionnaire délégué du Ministre qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions et de la Commission royale".

Article 27.

Suivant l'exposé des motifs (commentaire de l'article 27), "des servitudes nouvelles ne pourront être autorisées qu'avec l'accord du Ministre".

.../...

Cette règle ne résulte en aucune façon du texte de l'article 27 en projet.

Par ailleurs, le pouvoir que l'exposé des motifs semble vouloir attribuer au Ministre appelle une double critique. D'une part, on n'aperçoit pas pourquoi l'accord du Ministre pourrait être exigé lorsque la servitude nouvelle n'a pas pour conséquence de détériorer un immeuble classé ou bien d'en modifier l'aspect; d'autre part, le Ministre irait à l'encontre d'une interprétation a fortiori de l'article 27 s'il donnait son accord à l'établissement d'une servitude conventionnelle nouvelle qui aurait pour conséquence de détériorer un immeuble classé ou d'en modifier l'aspect.

Article 28.

Suivant la première phrase de l'article :

"Une zone de protection est établie autour de tout bien culturel immobilier classé".

I. Cette première phrase devrait être complétée par les mots : "ou inscrit sur une liste de sauvegarde" (voir observation n° I sous l'article 31).

II. Le caractère obligatoire ainsi donné à la zone de protection n'est pas en concordance avec l'article 7, § 1er, en projet, qui prévoit que les projets de listes de sauvegarde comporteront, pour chacun des biens immobiliers qui y figurent, "la délimitation sur plan de l'espace qui couvre celui-ci et éventuellement sa zone de protection".

Il conviendra d'éliminer la discordance qui procède de l'emploi de l'adverbe "éventuellement" dans l'article 7, § 1er, et de l'expression "est établie autour de tout bien ...", dans l'article 28.

.../...

S'il fallait considérer qu'une zone de protection n'est pas indispensable dans tous les cas, il serait préférable d'écrire : "Une zone de protection peut être établie ...", plutôt que de laisser supposer que, dans certains cas, la zone de protection ne serait que théorique.

III. De toute façon, la fin de l'article serait mieux rédigée comme suit :

"... un espace qui ne peut s'étendre au-delà de 300 mètres à partir des limites extérieures du monument et de 500 mètres à partir de celles de l'ensemble architectural ou du site".

Article 29.

I. Pour les raisons exposées dans l'observation n° I sous l'article 31, il y a lieu de viser non seulement les biens classés mais aussi ceux inscrits sur une liste de sauvegarde.

II. Il n'est pas douteux que le Conseil de Communauté a compétence pour subordonner à l'avis conforme du Ministre qui a la protection du patrimoine culturel dans ses attributions, la Commission royale entendue, la délivrance du permis de bâtir ou de lotir.

Ce pouvoir est, en effet, au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, indispensable à l'exercice de la compétence du Conseil de Communauté en matière de protection du patrimoine culturel (1).

.../...

(1) Le caractère indispensable de cette disposition est mis en lumière par une décision du président du tribunal de première instance de Hasselt qui a rejeté comme constitutive d'une voie de fait l'opposition formée sur base de l'article 6 du décret du Conseil de la Communauté culturelle néerlandaise du 3 mars 1976, à l'exécution de travaux de démolition prévus par une autorisation de bâtir. (réf. Hasselt, 13 janvier 1977, Limburgs Rechts. 1977. p. 43 - Obs. Boes).

La même observation vaut pour l'article 30.

III. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 3 supprime les recours prévus aux Titres II et III de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme "lorsque l'avis du Ministre entraîne le refus du permis".

La règle ainsi énoncée suppose inconcevable que le Ministre revienne, à l'occasion d'un recours, sur l'avis qu'il aurait émis sur la demande initiale.

Un tel changement d'opinion ne peut cependant pas être exclu. Dès lors, la suppression pure et simple des recours dans le cas d'un avis défavorable du Ministre sur la demande initiale n'est pas indispensable à l'exercice par le Conseil de Communauté de sa compétence en matière de protection du patrimoine culturel. Au surplus, l'avis négatif persistant du Ministre sera de nature à empêcher la délivrance du permis, de sorte que le maintien des recours n'ira pas à l'encontre du but visé.

IV. La matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est visée par l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il s'agit donc d'une matière qui relève de la compétence des Régions.

Dans un souci de concordance avec la définition de cette compétence, il serait préférable de viser "le permis de bâtir ou de lotir requis en vertu de la législation en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire", étant entendu que le terme de "législation" vise aussi bien les décrets que les lois.

.../...

V. Il n'est guère heureux d'écrire qu'un permis de bâtir ou de lotir "s'applique" à un bien classé ou situé dans une zone de protection.

Le texte suivant est proposé pour la première phrase :

"Lorsqu'un permis de bâtir ou de lotir, requis en vertu de la législation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, est demandé pour un bien classé, inscrit sur une liste de sauvegarde ou situé dans la zone de protection d'un tel bien, il est délivré par l'autorité compétente, sur avis conforme du Ministre, la Commission royale entendue".

VI. Suivant l'alinéa 2,

"Le Ministre dispose de six mois, après envoi des plans et renseignements réclamés, pour donner son avis à l'autorité compétente".

Ce délai ne concorde pas avec le délai de septante-cinq jours dans lequel la décision doit être prise et notifiée au demandeur, aux termes de l'article 54, § 1er, de la loi du 29 mars 1962.

Article 30.

Suivant l'alinéa 1er :

"Les travaux autorisés par un permis de bâtir ou de lotir régulièrement délivré mais non mis en oeuvre au moment du classement, ne pourront être commencés par le propriétaire qu'après une autorisation préalable du Ministre ainsi qu'il est dit à l'article 33".

.../...

I. Pour les raisons exposées dans l'observation n° I sous l'article 31, il y a lieu de viser non seulement la décision de classement mais aussi l'inscription sur une liste de sauvegarde.

II. L'expression "mis en oeuvre" est équivoque.

Il serait préférable d'y substituer le mot "commencé" qu'emploie l'article 52 de la loi du 29 mars 1962 et que la jurisprudence a interprété.

III. Les mots "par le propriétaire" sont excessivement restrictifs et, au surplus, superflus.

IV. L'adjectif "préalable" est également superflu.

V. En visant le moment du classement, l'article 30 semble vouloir donner effet à l'arrêté de classement indépendamment de l'entrée en vigueur de celui-ci.

Il ne paraît pas ressortir de l'exposé des motifs que telle soit l'intention de l'Exécutif.

Le texte suivant est dès lors proposé pour l'alinéa 1er :

"Les travaux autorisés par un permis de bâtir ou de lotir régulièrement délivré, mais qui n'ont pas été commencés au moment de l'entrée en vigueur de la décision de classement ou d'inscription sur une liste de sauvegarde ne pourront l'être qu'après une autorisation du Ministre, donnée conformément à l'article 33".

Suivant l'alinéa 2 :

"Si (le Ministre) refuse de donner l'autorisation, le propriétaire a le droit d'obtenir une indemnité pour le préjudice subi".

.../...

L'article 7 - exclusivement applicable aux sites - de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites s'exprime comme suit :

"Les propriétaires et autres intéressés ont droit à une indemnité à charge de l'Etat pour le préjudice que leur occasionnent les restrictions apportées à leurs droits.

Ce droit peut donner lieu à plusieurs actions dans le cas où des causes nouvelles de préjudice peuvent être invoquées.

A défaut de convention entre les parties, le règlement de l'indemnité se fera judiciairement à la demande des intéressés. Cette demande sera formulée, sous peine de déchéance, dans les deux années à compter du jour où le Gouvernement, par application des alinéas 4 et 7 de l'article 6, aura donné naissance au préjudice en notifiant aux intéressés son refus d'autoriser un acte que ceux-ci, en vertu de leurs droits, voulaient exercer sur le bien grevé de servitude.

En cas d'action judiciaire, tous intéressés autres que les demandeurs pourront intervenir dans l'instance ou, à défaut par eux de le faire, être appelés en intervention soit par les demandeurs ou l'un d'eux, soit par l'Etat.

Au cas où, dûment appelés, ils n'interviendraient pas dans l'instance ou n'y feraient pas valoir leurs droits, ils seront déchus de la faculté de demander la réparation du dommage qu'aurait pu leur causer le refus d'autorisation.

Le propriétaire grevé de la servitude pourra exiger de l'Etat l'acquisition du bien s'il établit que la moins-value dont ce bien est affecté dépasse la moitié de sa valeur vénale.

L'acquisition par l'Etat peut être exigée même en cas de copropriété ou de concours entre copropriétaires, à la condition que tous les intéressés se soient mis d'accord; dans ce cas, les droits d'usufruit seront reportés sur le prix".

.../...

Ce régime règle à la fois le fond et la procédure. Il reconnaît le bénéfice d'une indemnité aux "propriétaires et autres intéressés" pour le préjudice résultant des restrictions apportées à leurs droits.

Le terme "intéressé" est particulièrement large. Dans son sens usuel, il n'exclut pas les titulaires de créances.

Alors que le décret du Conseil de la Communauté culturelle néerlandaise du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux maintient en vigueur l'article 7 de la loi du 7 août 1931 (article 16), le texte en projet porte l'abrogation de cette disposition (article 44). Il contient ses propres règles d'indemnisation.

Rapproché d'autres dispositions du projet et, en particulier, de l'article 30bis qui mentionne non seulement le propriétaire mais aussi les titulaires de droits réels, l'article 30, alinéa 2, tel qu'il est rédigé, ne peut être interprété que comme réservant aux seuls propriétaires le bénéfice de l'indemnité qu'il prévoit.

On peut se demander si cette restriction correspond à l'intention des auteurs du texte.

Dans la négative, l'article devrait être complété et indiquer avec précision les autres bénéficiaires de l'indemnité.

Quant aux tiers créanciers, le texte de l'article 30 exclut nécessairement qu'une indemnité leur soit octroyée si le Ministre refuse de donner l'autorisation de commencer

.../...

les travaux.

La situation de ces tiers mérite d'être précisée eu égard au nombre et à l'importance des contrats auxquels l'octroi d'un permis de bâtir ou de lotir peut donner naissance : contrats d'achat de matériel ou de matériaux, contrats d'entreprise, contrats de financement, contrats de vente sur plans, etc A l'égard de ces contrats, la décision de refus du Ministre constituera, en droit commun, le fait du prince. Cette expression traditionnelle "désigne en effet tout empêchement résultant d'un ordre ou d'une prohibition émanant de l'autorité publique". Un tel empêchement doit être "assimilé à la force majeure" (De Page, 3e éd., t. II, n° 598. Dans le même sens, Laurent, t. XVI, n° 261). Or, celle-ci a un effet extinctif de tout rapport d'obligation Code civil, art. 1148 et 1302; Delvaux, Traité juridique des bâtisseurs, art. 130, 217 et ss. notamment 220 lit. b; M.A. Flamme et Ph. Flamme, Chronique de jurisprudence et de doctrine : Le contrat d'entreprise 1966-1975, J.T. 1976, pp. 337 et ss. et spécialement le n° 48; R.P.D.B. complément, t. II, V° Devis et marchés, n° 261).

Les contrats ci-avant évoqués se trouveront donc résolus sans dommages-intérêts. Seules les prestations accomplies au jour de la survenance de la décision de refus pourront donner lieu à paiement. Les bénéficiaires des conventions liées à l'octroi du permis de lotir ou de bâtir n'auront droit à aucune indemnité, ni à charge de leurs co-contractants ni à charge de la Communauté.

Article 30bis.

L'alinéa 1er énonce une règle de portée analogue à celles que contiennent les articles 3, alinéa 1er, et 6,

.../...

alinéa 4, de la loi du 7 août 1931 respectivement pour les monuments et édifices et pour les sites.

Faut-il limiter aux propriétaires ou aux titulaires de droits réels la faculté d'introduire une demande de dérogation auprès du Ministre ?

Il semble par ailleurs plus conforme à l'économie générale du projet de faire mention des travaux interdits par l'arrêté royal de classement plutôt que de "travaux non autorisés" par cet arrêté.

Sous réserve de la réponse à donner à la première de ces observations, le texte suivant est proposé :

"Des travaux interdits par l'arrêté royal de classement peuvent être entrepris (par le propriétaire ou par des titulaires de droits réels) avec l'autorisation du Roi".

Article 31.

Suivant cet article :

"En cas de transfert d'un bien culturel immobilier classé, le notaire ou le fonctionnaire instrumentant est tenu de demander le certificat d'urbanisme et de mentionner dans l'acte de transfert que le bien est classé".

I. Selon le commentaire de cette disposition dans l'exposé des motifs :

"Cet article impose au notaire ou au fonctionnaire instrumentant l'obligation de faire connaître à toute personne qui devient propriétaire d'un bien culturel immobilier inscrit sur une liste de sauvegarde ou classé, que le bien est protégé et soumis à certaines servitudes".

On observera que le texte lui-même, pas plus que celui de l'article 16, ne vise les biens inscrits sur une liste de sauvegarde. Certes, l'article 32 comble cette lacune mais il serait préférable que les articles visés par cette disposition fassent eux-mêmes directement mention de l'inscription sur une liste de sauvegarde.

II. Le commentaire poursuit :

"Il (le notaire) est tenu à cette fin de demander un certificat d'urbanisme dans lequel seront indiquées notamment l'affectation du bien et les conditions auxquelles les constructions sont soumises".

Dans l'état actuel de la législation et de la réglementation, c'est-à-dire en vertu de l'article 63, § 1er, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et en vertu de l'arrêté royal du 22 octobre 1971 portant exécution de cet article, rien n'impose que le certificat d'urbanisme prévu par ces dispositions fasse mention du classement d'un bien et des servitudes qui dérivent de ce classement.

Par ailleurs, l'urbanisme et l'aménagement du territoire relevant de la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, il n'appartiendrait pas au Conseil de Communauté d'imposer de nouvelles mentions dans les certificats d'urbanisme.

En effet, ce procédé ne paraît pas indispensable au sens de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles pour atteindre l'objectif poursuivi par le décret en projet car celui-ci peut imposer aux notaires de recueillir auprès des administrations communales les informations relatives à l'inscription sur une liste de sauvegarde, au classement

et aux servitudes dérivant de ces mesures (1).

III. Ne s'indiquerait-il pas, afin que la protection des acquéreurs d'un bien soit complète, d'imposer que la publicité faite par les notaires à propos notamment de la vente d'un bien classé ou inscrit sur une liste de sauvegarde fasse mention du classement ou de l'inscription ?

En conclusion, l'article 31 devrait être revu. Sa rédaction pourrait s'inspirer en partie de celle de l'article 63bis.1, introduit dans la loi précitée du 29 mars 1962 par l'article 2 de la loi du 10 août 1978.

Article 32.

Pour les raisons déjà exposées, cet article doit être omis et son contenu réparti entre chacune des dispositions qu'il vise.

Article 33.

I. Suivant l'alinéa 1er :

"Aucun travail ayant pour objet la conservation, la restauration ou la mise en valeur d'un bien immobilier classé et qui serait susceptible de modifier l'aspect de ce bien, ne peut être exécuté sans une autorisation préalable

.../...

(1) On rapprochera cette observation de celle qui a été faite à propos de l'article 16.

accordée par le Ministre, après avis de la Commission royale".

Cette disposition énonce qu'une autorisation préalable du Ministre, après avis de la Commission royale, sera nécessaire pour déroger à une interdiction qui, selon l'exposé des motifs, serait aussi générale que celle que porte la loi du 7 août 1931 et même davantage, puisqu'elle s'appliquerait également aux sites et qu'elle supprimerait l'exigence du caractère définitif des travaux.

Il semble que, dans l'intention des auteurs du texte, la règle générale à laquelle cet alinéa permettrait de déroger serait celle qu'énonce la seconde phrase de l'article 22 du projet :

"Nul ne peut modifier un tel bien sans l'autorisation prévue par l'article 31" (lire "33").

Il n'est pas heureux que la règle générale, d'ailleurs formulée de manière presque incidente dans l'article 22, soit aussi éloignée de l'énoncé des dérogations qui peuvent y être apportées.

Par ailleurs, la disposition est rédigée de manière équivoque en ce qu'elle vise exclusivement des travaux "ayant pour objet la conservation, la restauration ou la mise en valeur" d'un bien classé et ne paraît, dès lors, pas applicable à des travaux ayant d'autres finalités, alors que ceux-ci pourraient, même davantage que les premiers, modifier l'aspect du bien.

.../...

Rapprochée de la seconde phrase de l'article 22 qui exprime l'interdiction de modifications en des termes tout-à-fait généraux, ainsi que du commentaire de l'article 33 que fournit l'exposé des motifs, ledit article 33 semble énoncer la règle que, dès qu'il s'agit de modifier l'aspect d'un bien classé, l'autorisation du Ministre est nécessaire même si les travaux ont pour objet la conservation, la restauration ou la mise en valeur dudit bien.

Si cette interprétation était la bonne, la rédaction de l'alinéa 1er devrait être revue en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 2, on se reportera à l'observation faite sous l'article 30bis.

II. Suivant l'alinéa 3 :

"Les travaux aux biens immobiliers classés affectés au service public des cultes reconnus sont soumis à l'autorisation préalable du Ministre agissant conjointement avec le Ministre de la Justice".

L'adverbe "conjointement" implique que, dans l'intention des auteurs du texte, le Ministre de la Justice et le Ministre prendront une décision commune.

Le Conseil de Communauté excèderait certainement sa compétence en donnant au Ministre -national- de la Justice un pouvoir de décision dans la matière du patrimoine culturel, confiée aux Communautés par l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En limitant la compétence de l'Exécutif de la Communauté quant à cet objet et en étendant par rapport à celui-ci le pouvoir d'un ministre national, il modifierait ladite loi spéciale, ce qui ne pourrait être fait que conformément à l'article 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

.../...

Rien n'empêche, par contre, ainsi qu'il a été observé à propos de l'article 12, que le Conseil impose au Ministre désigné à l'article 2 de consulter le Ministre de la Justice. Mais l'avis de celui-ci ne saurait lier l'Exécutif de la Communauté. La décision du Ministre qui passerait outre à l'avis contraire du Ministre de la Justice pourrait provoquer un conflit d'intérêts qui devrait, le cas échéant, être réglé par application de l'article 32, § 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Article 34.

I. Cette disposition a pour objet de permettre le placement de certains biens classés sous une protection spéciale.

Cette protection spéciale peut, suivant l'alinéa 2, entraîner des frais qui sont susceptibles d'être "mis à charge du crédit global dont dispose le Conseil culturel de la Communauté culturelle française".

Ni cet article, ni les commentaires qui y sont consacrés dans l'exposé des motifs, ne permettent de déterminer en quoi consiste exactement la protection spéciale.

Le régime juridique de celle-ci devrait être défini dans le décret. Il ne saurait l'être dans les arrêtés royaux d'exécution de ce décret, compte tenu de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Pour le surplus, c'est à bon droit que l'article, à l'inverse du décret de la Communauté culturelle néerlandaise (article 11, § 7), précise que les frais entraînés par

.../...

la protection spéciale seront à charge de la Communauté et non à charge de l'Etat.

II. Le maintien de l'article 2 de la loi du 7 août 1931 ne se justifie pas d'un point de vue légistique.

Il serait préférable que le décret en projet reproduise cette disposition afin de constituer un tout cohérent.

Il doit cependant être entendu que, lorsque l'article 2 vise la part de l'Etat, il y a lieu, conformément à l'alinéa 2 de l'article 34, d'y substituer "la part de la Communauté" et de modifier en conséquence l'article 36 afin que soit respectée la répartition des pouvoirs telle qu'elle a été voulue par le constituant et par le législateur spécial.

Plus généralement, la terminologie de l'article 2 doit être adaptée à la terminologie de la Constitution et de la loi spéciale. Il y a donc lieu de lire : " ... dont dispose le Conseil de la Communauté française".

Article 35.

Si, comme on peut le supposer, notamment à la lumière de l'article 40, alinéa 2, il est dans l'intention de l'Exécutif de permettre aux autorités publiques de faire exécuter d'office les travaux de conservation, de restauration et de mise en valeur des ensembles architecturaux protégés, les mots "à l'initiative des autorités publiques" devraient être remplacés par "d'office par les autorités publiques".

Article 36.

On se reportera, pour cette disposition, à l'observation n° II, faite sous l'article 34.

spitaipêl en

Article 37.

I. La compréhension des articles 36 et 37 serait plus aisée si ces deux articles n'en formaient qu'un seul, divisé en deux paragraphes.

Il se verrait mieux par là que le désaccord visé à l'article 37 est, en réalité, le défaut de l'accord visé à l'article 36.

II. Il va de soi que les mots "l'Etat" doivent être remplacés par "la Communauté".

En toute hypothèse, le premier alinéa de l'article serait mieux rédigé comme suit :

"A défaut d'accord du propriétaire, la Communauté, la province ou la commune peut poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien classé".

III. On observera que les articles 36 et 37 ne visent que les travaux de conservation et de restauration des biens classés et non les travaux de "mise en valeur" mentionnés aux articles 2 et 35.

Article 38.

La désignation, à l'alinéa 1er, des fonctionnaires et agents visés à l'article 66 de la loi du 29 mars 1962

organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme appelle des réserves, au moins dans sa formulation, puisque la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire relève de la compétence des Régions, et non des Communautés en vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, avec la conséquence que les fonctionnaires et agents indiqués dépendent des autorités de la Région.

On rapprochera la disposition en projet de l'article 77 de la loi spéciale :

"Aussi longtemps que l'Exécutif de la Communauté française n'exerce pas les compétences de l'Exécutif régional wallon, dans les conditions prévues à l'article 1er, § 4, ces Exécutifs peuvent décider de leur coopération et de celle de leurs services, tenir des séances communes et organiser des services communs".

Si, dans un but pratique, il paraît assurément souhaitable que les fonctionnaires et agents dépendant du Ministre qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions puissent constater les infractions au ^{projet de} décret en projet, ils ne pourraient le faire que sur base d'une habilitation donnée par le décret en vue de l'exécution de celui-ci et en vertu d'un accord donné par l'Exécutif dont ils dépendent.

Le texte suivant est proposé :

"Article 38.-

Indépendamment des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents chargés de l'administration et de la police de la voirie, les fonctionnaires et agents techniques des communes ou associations de communes, désignés

par le gouverneur de province ainsi que les fonctionnaires et agents désignés à cette fin par le Ministre, ont qualité pour rechercher et constater, par procès-verbal, les infractions aux dispositions du présent décret. Moyennant un accord conclu entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon, conformément à l'article 77 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la même qualité est reconnue aux fonctionnaires et agents désignés en vertu de l'article 66 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par le Ministre ayant l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions.

Article 39.

I. Suivant l'alinéa 1er, les fonctionnaires et agents compétents "peuvent ordonner, même verbalement et sur place, soit l'interruption de ces travaux, soit l'accomplissement de mesures conservatoires déterminées".

L'expression "soit - soit" évoque une alternative alors que, comme dans l'hypothèse visée à l'article 68, alinéa 1er, de la loi du 29 mars 1962, il pourra être utile, dans certains cas, d'ordonner à la fois l'interruption des travaux et des mesures conservatoires.

Il est donc proposé de rédiger comme suit cette partie de phrase : " ... peuvent ordonner, même verbalement et sur place, l'interruption de ces travaux et, le cas échéant, des mesures conservatoires".

.../...

II. Suivant l'alinéa 2,

"L'ordre doit, à peine de péremption, être confirmé dans les cinq jours, par les Ministres dont relèvent respectivement la protection du Patrimoine culturel et l'Aménagement du Territoire, agissant conjointement, soit par l'un d'eux".

Il n'appartient évidemment pas au Conseil de Communauté de faire dépendre la validité de l'ordre visé à l'alinéa 1er d'une confirmation donnée par un ministre régional pouvant même agir seul.

Il pourrait être admis que le Ministre soit tenu de solliciter l'avis du Ministre ayant l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions.

III. L'article 68 de la loi du 29 mars 1962, dont l'article 39 du projet s'inspire, prévoit la confirmation de l'ordre dans un délai de cinq jours mais par le bourgmestre ou par le fonctionnaire délégué.

On peut se demander si la confirmation du Ministre pourra matériellement être obtenue dans ce même délai.

A l'alinéa 3, la compétence donnée personnellement au Ministre n'est guère en concordance avec la disposition qui, à l'article 41 du projet, prévoit expressément la délégation.

IV. L'analogie entre l'article 39, alinéa 4, en projet et l'article 68, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme incite à recenser les

.../...

solutions jurisprudentielles auxquelles ce dernier texte a donné lieu, et à s'interroger sur l'opportunité de définir de manière plus précise la compétence que le texte en projet attribue au Président du tribunal de première instance.

Cette compétence a évidemment pour effet d'exclure, à l'égard de la mesure d'arrêt des travaux, le contrôle que, par son pouvoir d'annulation, le Conseil d'Etat exerce sur les actes des autorités administratives (Conseil d'Etat, n° 18.561/IIIe ch., S.A. Imm. de la Place Stéphanie, 18 novembre 1977, Rec. 1977, 262; Conseil d'Etat, n° 17.254/IIIe ch., S.A. Casiers et Fours à Chaux Boison, et n° 17.255/IIIe ch., S.A. Casiers et Fours à Chaux Carmeuse, 31 octobre 1975, Rec. 1975, 929).

La jurisprudence admet que la décision du Président est provisoire et ne peut préjuger du fond (Bruxelles, 28 juin 1976, confirmant Réf. Bruxelles, 21 décembre 1975, Adm. Publ., 1977, 10 (1). Toutefois, la compétence découlant de l'article 68, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 n'étant pas exclusive de celle plus générale visée à l'article 584 du Code judiciaire, il en a été déduit que le Président, en ce qui concerne les travaux mis en cause par le permis de bâtir, pouvait ordonner "toute mesure de nature à éviter ou à limiter la survenance ou l'aggravation d'une lésion d'un droit civil non permise par la loi" (Réf. Bruxelles, 8 décembre 1976, Adm. Publ. 1977, 91).

Ainsi, dans le dernier cas cité, le Président a-t-il estimé, sans pour autant se prononcer sur la légalité de l'acte administratif incriminé, devoir substituer à la mesure

.../...

(1) Le pourvoi formé contre cet arrêt a été rejeté par la Cour de Cassation (Cass. 19 mai 1978, Pas. 1978, I, 1066).

d'interdiction de poursuivre les travaux, celle d'une simple suspension de ceux-ci, limitée à la durée d'une expertise destinée à réserver, le cas échéant, au propriétaire lésé les moyens de preuve à l'appui de ses droits éventuels. Cette décision semble laisser au Président une certaine latitude d'appréciation, - latitude toutefois limitée, dans l'espèce ci-avant rappelée, aux modalités selon lesquelles la décision d'arrêter les travaux se trouve révoquée. Il est au moins douteux que le Président se reconnaisse la faculté de ne réformer que partiellement l'ordre d'arrêter les travaux donné par l'administration, et de permettre, par exemple, la continuation de ceux des ouvrages qui ne seraient pas en contradiction avec les prescriptions du permis de bâtir. Il paraît au contraire plus probable de voir limiter le pouvoir du juge des référés à celui d'accueillir ou de rejeter globalement le recours pris contre l'ordre d'arrêter les travaux (Réf. Turnhout, 27 novembre 1975, RW 1975-1976, n° 15.831).

Il appartient aux auteurs du projet d'examiner dans ces conditions s'il convient ou non que le Conseil de Communauté se prononce sur l'étendue exacte des pouvoirs accordés au Président du Tribunal par l'article en projet.

Article 40.

I. Il y a lieu d'observer que les infractions éventuelles à l'article 12 ne figurent pas parmi celles que réprime l'article, contrairement à ce qu'annonce le paragraphe 2, alinéa 3, de l'article 12 du projet (devenant l'article 12-4, § 2, alinéa 2, du texte proposé ci-dessus).

.../...

II. Suivant l'alinéa 2 :

"Est passible de la même peine, toute personne qui met obstacle à l'exécution des articles 5, 38 et 39 notamment en s'opposant à l'accès ou à l'occupation des immeubles".

L'article 38, alinéa 2, ne prévoit l'accès aux immeubles par les fonctionnaires et agents chargés de rechercher et de constater les infractions que dans le cas des immeubles inscrits sur une liste de sauvegarde ou classés et non dans le cas où il s'agit de dresser l'inventaire prévu à l'article 5.

On conçoit dès lors mal les cas dans lesquels il pourrait y avoir infraction à cette dernière disposition.

III. Les termes "l'occupation des immeubles", dans ce même alinéa, ne sont guère heureux. Il serait préférable d'ériger en infraction l'opposition aux travaux susceptibles d'être exécutés en vertu de l'article 35 en projet.

IV. On peut se demander si, en vertu du même alinéa 2, l'opposition à l'occupation des immeubles doit s'entendre aussi de l'opposition aux mesures prévues à l'article 41, alinéa 2. Les dispositions pénales étant de stricte interprétation, il se recommanderait que le texte soit explicite sur ce point.

.../...

V. Si l'intention de l'Exécutif était d'ériger en infraction l'opposition à l'occupation d'un immeuble dans le cas prévu à l'article 41, alinéa 2, il serait plus logique d'intervertir l'ordre de l'article 40 et de l'article 41.

Article 41.

Cette disposition donne notamment compétence au fonctionnaire délégué du Ministre qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions pour demander au tribunal, sans préjudice des dommages et intérêts, le rétablissement, aux frais de la personne poursuivie, des biens immobiliers inscrits sur une liste de sauvegarde ou classés, en leur état primitif ou l'exécution des travaux nécessaires pour leur rendre, autant que possible, leur aspect antérieur en cas d'infraction aux articles 22 et 25, 29, 30, 33 en projet ou aux règlements et mesures visés à l'article 25.

Cette attribution de compétence à un ministre régional ne se justifie pas par rapport à l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Ministre qui a l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions n'ayant aucun titre à défendre un intérêt général qui, en l'espèce, ressortit à la Communauté.

A l'alinéa 2, il convient de lire : "le délai".

.../...

Article 42.

Suivant cette disposition :

"Dans le cas prévu à l'article 40 du présent décret, le Ministre ou son délégué peut exercer, soit concurremment avec les autorités et les personnes visées à l'article 67 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, soit séparément, les actions et introductions des requêtes prévues par cet article".

La compétence concurrente attribuée aux autorités et aux personnes visées à l'article 67 de la loi du 29 mars 1962 appelle une observation semblable à celle qui a été faite à propos de l'article 41, alinéa 1er, du projet.

Pour le même motif, la législation par référence à la loi du 29 mars 1962 est inadéquate. Il appartiendra à l'Exécutif de revoir cette disposition en y insérant l'énoncé des "actions et requêtes" propres à la matière qui fait l'objet du décret en projet.

Article 43.

Suivant cet article :

"Le classement d'un immeuble, soit comme monument, soit comme site, intervenu en exécution de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, emporte de plein droit, à la date d'entrée en vigueur du présent décret, les effets attachés par celui-ci au classement".

.../...

La portée de cette disposition devrait être précisée mieux que ne le fait l'exposé des motifs. Qu'advient-il, par exemple, des demandes d'expropriation ou d'indemnités qui auraient été introduites sous le régime de la loi du 7 août 1931 et qui n'auraient pas fait l'objet, à la date de l'entrée en vigueur du décret en projet, d'une décision définitive ?

Article 44.

Il ne s'indique pas de viser dans la disposition abrogatoire le territoire dans lequel le décret trouvera application. La portée territoriale du décret résulte, en effet, de l'article 59bis, § 4, de la Constitution.

Par ailleurs, eu égard à l'observation présentée sous l'article 34 (n° II), il est proposé de rédiger comme suit l'article abrogatoire d'une partie de la loi du 7 août 1931 :

"Article 44.-

Sont abrogés dans la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites :

- 1° les articles 1er à 16;
- 2° dans l'article 21, le 1° et le 2°;
- 3° dans l'article 23, les mots "édifices, monuments, immeubles, et";
- 4° les articles 24 à 27".

.../...

La disposition abrogatoire du décret du 28 juin 1976 gagnerait à être présentée sous la forme suivante :

"Article ...-

Le décret du 28 juin 1976, modifiant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites est abrogé".

Article 45.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 45.-

Les procédures de classement en cours lors de l'entrée en vigueur du présent décret sont poursuivies conformément aux dispositions de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, modifiée par le décret du 28 juin 1976".

La chambre était composée de :

Messieurs	: P. TAPIE,	président de chambre,
	Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
	P. KNAEPEN,	
	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la
	L. MATRAY,	section de législation.
Madame	: J. TRUYENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

P. TAPIE.