

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Politique de l'eau de la Région de Bruxelles-Capitale, le 21 avril 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant classement comme site de l'ensemble formé par le Kauwberg à Uccle", a donné le 26 avril 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 21 april 1994 door de Minister van van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "houdende bescherming als landschap van het geheel gevormd door de Kauwberg te Ukkel", heeft op 26 april 1994 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"..., depuis le premier novembre 1993, l'ordonnance du 4 mars relative à la conservation du patrimoine immobilier est en vigueur. En vertu de son article 41, § 1er, les procédures de classement en cours continuent à être régies par la loi du 7 août 1931 relative à la conservation des monuments et des sites, et ce pendant six mois (donc jusqu'au 1er mai 1994).

La caducité de la procédure au bout de deux ans prévue à l'article 22 de l'ordonnance ne s'applique pas, pendant les six mois susmentionnés, aux procédures initiées en vertu de la loi de 1931 car la volonté du Législateur était de permettre, pendant six mois, de clôturer les ouvertures d'enquête qui auraient été notifiées depuis plus de deux ans.

C'est pourquoi le Gouvernement doit approuver l'arrêté portant classement du Kauwberg avant le premier mai 1994 sous peine de voir la procédure rendue caduque par l'article 22 de l'ordonnance".

*

*

*

La question se pose si l'arrêté en projet présente un caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

.../...

1. L'article 2 du projet décide le classement du site auquel il s'applique et détermine les limites de celui-ci. Ce faisant, il se borne à rendre applicable à ce site la législation relative à la protection du patrimoine culturel immobilier. Une telle disposition est indiscutablement dépourvue de caractère réglementaire.

2. Conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, l'article 3 de l'arrêté en projet énumère "les restrictions à apporter aux droits des propriétaires et que commande la sauvegarde de l'intérêt national".

Pour apprécier si ces prescriptions ont un caractère réglementaire, l'on doit vérifier si elles posent des règles applicables à la généralité des citoyens, c'est-à-dire à toute une catégorie de personnes se trouvant dans les mêmes conditions de fait et dont le nombre n'est ni déterminé, ni déterminable a priori - auquel cas il s'agirait de prescriptions réglementaires - ou si, au contraire, elles intéressent un nombre limité de personnes susceptibles d'être identifiées au moment où la décision est prise - auquel cas ces prescriptions n'auraient pas de caractère réglementaire.

Deux arguments conduisent à affirmer que les prescriptions de l'article 3 ne concernent pas la généralité des citoyens.

.../...

a) Les articles 1er et 6 de la loi du 7 août 1931 prévoient seulement l'obligation de notifier à des personnes déterminées - propriétaires de biens et titulaires de droits - tant les propositions de classement que les arrêtés de classement eux-mêmes; il s'ensuit que les arrêtés de classement pris sur la base de la loi du 7 août 1931 sont réputés n'intéresser que ces personnes et ne peuvent être tenus pour des arrêtés intéressant la généralité des citoyens.

b) Le but immédiat et principal que les arrêtés de classement poursuivent consiste, d'une part, à rendre partiellement inopérants le droit de jouissance que le propriétaire peut exercer sur son bien, en principe de la manière la plus absolue conformément à l'article 544 du Code civil, ainsi que les autres droits réels que comporte la jouissance du bien - principalement le droit d'usufruit - et, d'autre part, à imposer aux titulaires d'un quelconque de ces droits réels des obligations actives d'entretien, de conservation et de réparation qui peuvent être aussi bien de portée générale que de portée spécifique.

Le classement d'un site constitue donc l'instrument d'une politique par laquelle l'administration peut, en priorité, réagir contre la négligence de certains titulaires desdits droits ou contre l'usage abusif que ces personnes en feraient, de telle sorte qu'elles déprécieraient, détérioreraient ou laisseraient dépérir ce site d'une manière irréparable.

Certes, les prescriptions arrêtées à l'occasion du classement d'un site sont de nature à produire des effets pour des personnes autres que les titulaires de droits

.../...

réels, soit parce que ceux-ci ont conféré ou confèreraient à des tiers un droit quelconque sur les biens qui font l'objet du classement, soit parce que ces titulaires de droits ont rendu ou rendraient le bien accessible au public. Dans cette mesure, certaines interdictions liées à un arrêté de classement pourraient présenter une portée plus générale.

Mais cette circonstance ne suffit pas à porter atteinte au caractère individuel des arrêtés de classement. En effet, le but de celui-ci n'est pas d'imposer des restrictions à des tiers; celles-ci ne sont pas davantage la conséquence immédiate de ce classement, puisqu'elles résultent de la volonté du titulaire des droits qui aliénerait le bien protégé, consentirait ou aurait consenti sur celui-ci des droits, réels ou personnels, ou en aurait ouvert l'accès au public. En d'autres termes, l'arrêté de classement conserve son caractère individuel (1).

Il suit de ce qui précède que l'arrêté en projet est dépourvu du caractère réglementaire requis et ne doit pas être soumis à l'avis de la section de législation.

(1) Voir aussi, sur le caractère individuel des arrêtés de classement, les arrêts Province de Flandre occidentale, n° 34.062 du 15 février 1990; Province de Flandre occidentale et commune de Coxyde, n° 34.063 du 15 février 1990; Croix rouge de Belgique et S.A. Clingendael waldorf Hôtel, n° 39.263 du 30 avril 1992, et n° 40.885 du 29 octobre 1992.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"..., depuis le premier novembre 1993, l'ordonnance du 4 mars relative à la conservation du patrimoine immobilier est en vigueur. En vertu de son article 41, § 1er, les procédures de classement en cours continuent à être régies par la loi du 7 août 1931 relative à la conservation des monuments et des sites, et ce pendant six mois (donc jusqu'au 1er mai 1994).

La caducité de la procédure au bout de deux ans prévue à l'article 22 de l'ordonnance ne s'applique pas, pendant les six mois susmentionnés, aux procédures initiées en vertu de la loi de 1931 car la volonté du Législateur était de permettre, pendant six mois, de clôturer les ouvertures d'enquête qui auraient été notifiées depuis plus de deux ans.

C'est pourquoi le Gouvernement doit approuver l'arrêté portant classement du Kauwberg avant le premier mai 1994 sous peine de voir la procédure rendue caduque par l'article 22 de l'ordonnance".

De vraag rijst of het ontworpen besluit van verordenende aard is in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

1. Artikel 2 van het ontwerp voorziet in de bescherming van het landschap waarop dit ontwerp van toepassing is, en bepaalt de grenzen van dit landschap. Aldus bepaalt dit artikel zich ertoe de wetgeving inzake de bescherming van het cultureel onroerend erfgoed toepasselijk

.../...

te maken op dit landschap. Het lijdt niet de minste twijfel dat zulk een bepaling geen verordenende kracht heeft.

2. Overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen somt artikel 3 van het ontworpen besluit "de beperkingen (op) die aan de rechten van de eigenaars dienen opgelegd te worden met het oog op de vrijwaring van het nationaal belang".

Wil men nagaan of die voorschriften van verordenende aard zijn, dan moet worden onderzocht of aldus regels worden gesteld die toepasselijk zijn op de burger in het algemeen, te weten op een hele categorie personen die zich in dezelfde feitelijke omstandigheden bevinden en waarvan het aantal niet is bepaald noch a priori kan worden bepaald. In dit laatste geval zou het immers gaan om verordeningsbepalingen. Indien die voorschriften echter een beperkt aantal personen aangaan die kunnen worden geïdentificeerd op het tijdstip waarop de beslissing wordt genomen, zijn die voorschriften niet van verordenende aard.

Op grond van twee argumenten kan worden gesteld dat de voorschriften vervat in artikel 3 niet de burger in het algemeen aanbelangen.

- a) De artikelen 1 en 6 van de wet van 7 augustus 1931 voorzien alleen in de verplichting om zowel de beschermingsvoorstellen als de beschermingsbesluiten zelf ter kennis te brengen van bepaalde personen - eigenaars van goederen en houders van rechten -; daaruit volgt dat de op grond van de wet van 7 augustus 1931 uitgevaardigde

.../...

beschermingsbesluiten geacht worden alleen die personen aan te belangen en niet kunnen worden beschouwd als besluiten die de burger in het algemeen aanbelangen.

- b) Het onmiddellijk en hoofdzakelijk doel dat de beschermingsbesluiten nastreven bestaat erin, enerzijds het recht van genot - dat de eigenaar krachtens artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek in beginsel op de meest volstrekte wijze vermag uit te oefenen - en de andere aanverwante zakelijke rechten - inzonderheid het recht van vruchtgebruik - gedeeltelijk onwerkzaam te maken, en anderzijds aan de houders van een van die zakelijke rechten actieve verplichtingen van onderhoud, instandhouding en herstel - welke zowel van algemene als van specifieke aard kunnen zijn - op te leggen.

De bescherming van een landschap vormt dus het instrument van een beleid waardoor het bestuur in de eerste plaats wil optreden tegen de nalatigheid van sommige houders van zakelijke rechten of tegen het abusief gebruik dat die personen van hun rechten zouden maken en waardoor zij dat landschap op onherstelbare wijze zouden ontsieren, beschadigen of laten vervallen.

De naar aanleiding van de bescherming van een landschap vastgestelde voorschriften kunnen weliswaar gevolgen hebben voor andere personen dan de houders van zakelijke rechten, ofwel omdat zij aan derden enig recht op de goederen die beschermd worden hebben verleend of zouden verlenen, ofwel omdat die houders van rechten het goed hebben opengesteld of zouden openstellen voor het publiek. In dat opzicht zouden bepaalde verbodsbepalingen die

.../...

samenhangen met een beschermingsbesluit een meer algemene strekking kunnen vertonen.

Die omstandigheid volstaat evenwel niet om afbreuk te doen aan de individuele aard van beschermingsbesluiten. Het opleggen van restrictieve bepalingen aan derden is immers niet het hoofddoel van een bescherming; het is evenmin het rechtstreekse gevolg ervan, aangezien het resulteert uit het feit dat de eigenaar het beschermde goed zou vervreemden, zakelijke of persoonlijke rechten erop zou toestaan of hebben toegestaan of het goed zou hebben opengesteld voor het publiek. Het beschermingsbesluit blijft dus van individuele aard (1)

Uit het vorenstaande vloeit voort dat het ontworpen besluit verstoken is van het vereiste reglementair karakter en niet ter fine van advies behoeft te worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving.

(1) Zie ook, in verband met de individuele aard van de beschermingsbesluiten, de arresten provincie West-Vlaanderen, nr. 34.062 van 15 februari 1990; provincie West-Vlaanderen en gemeente Koksijde, nr. 34.063 van 15 februari 1990, Rode Kruis van België en N.V. Clingendael Waldorf Hotel, nr. 39.263 van 30 april 1992 en nr. 40.885 van 29 oktober 1992.

DV.

- 10 -

L. 23.289/9.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, kamer-voorzitter.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.