

Colloque de Tunis
PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL
Unité de notions et
Diversité des régimes de protection ?
En hommage au Doyen Michel Prieur

Droit belge du patrimoine culturel et naturel, l'abondance de biens et de lois
Questions choisies

Michel Pâques
Professeur ordinaire à l'Université de Liège

INTRODUCTION

La Belgique participe au mouvement mondial de mise en valeur du patrimoine naturel et culturel¹. En octobre 2003, elle compte huit sites sur la liste du patrimoine mondial dont plusieurs « sites séries » (trente deux beffrois et treize béguinages, plusieurs maisons Art Nouveau dues à Victor Horta), à côté de la grand place de Bruxelles, de la cathédrale de Tournai, du centre historique de Bruges, des carrières de silex de Spienne (Mons) et de quatre ascenseurs hydrauliques du canal du centre². Les instruments universels font l'objet d'exposés spécifiques. Nous aborderons immédiatement les réalisations du droit interne. Elle compte aussi un élément du patrimoine oral et immatériel de l'humanité.

1.- Diversité ordinaire démultipliée par le fédéralisme

Le droit belge est riche d'instruments qui concourent à la protection du patrimoine, qu'il s'agisse du patrimoine naturel ou du patrimoine culturel immobilier, mobilier ou immatériel. La fagne, la moule perlière, le palais des princes évêques de Liège ou le carnaval de Binche sont autant d'objets de protection juridique au titre du patrimoine naturel ou culturel de la Région wallonne. Cette richesse de sources et de mécanismes est démultipliée par le fédéralisme belge.

En effet, les questions patrimoniales sont largement transférées aux communautés³, compétentes en principe pour « le patrimoine culturel »^{4 5} dont les « monuments et les sites » ont été détachés pour être confiés aux régions⁶, déjà compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. La conservation de la nature est confiée aux Régions⁷. Le fédéralisme belge est un système de compétences exclusives. Communautés et Régions agissent chacune pour leur compte dans l'autonomie législative et exécutive, sans intervention de l'Etat « fédéral » qui conserve toutefois certaines compétences utiles en cette matière. Elles ont adopté quantité de règles relatives à notre objet. C'est donc dans un vaste vivier normatif que nous puiserons les illustrations de notre propos qui ne sera pas exhaustif et se fondera essentiellement sur le droit applicable au sud du pays.

¹ E. CLÉMENT, Le concept de *responsabilité collective* de la Communauté internationale pour la protection des biens culturels dans les conventions et recommandations de l'UNESCO, R. B. D. I., 1993/2, pp. 534 et s.

² http://statbel.fgov.be/press/flo43_fr.asp

³ Il y en a trois, la Communauté française – que son gouvernement actuel a pris l'habitude de désigner « Communauté Wallonie-Bruxelles », la Communauté flamande et la Communauté germanophone.

⁴ Ce concept doit recevoir une interprétation large, C.A., 10 mars 1994, 24/94, motif B.4.

⁵ F. RIGAUX, Le patrimoine culturel : répartition des compétences et conflits de lois, Revue belge de droit constitutionnel, 1994, pp. 41 et s.

⁶ Il y en a trois, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne.

⁷ Articles 4 et 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, plusieurs fois modifiée.

Nombreux sont les instruments qui protègent à la fois le patrimoine naturel et le patrimoine culturel. Néanmoins, il existe aussi des législations à objet plus spécifique.

2.- Instruments conçus à des fins de protection patrimoine naturel ou culturel

Tantôt, le législateur vise ces deux objectifs dans une législation *ad hoc*. Tel est le cas de la vénérable loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites⁸, remplacée aujourd'hui pour l'essentiel dans les trois régions.

Outre « l'inventaire du patrimoine » dont la vertu est essentiellement informative⁹, l'instrument de base de cette législation de police est le classement qui s'assortit pour le propriétaire ou l'occupant d'obligations de ne pas faire mais aussi de quelques servitudes positives. Le classement détermine aussi l'allocation de subventions et permet même dans certaines hypothèses l'expropriation ou le rachat par le pouvoir public. Le classement vaut jusqu'au déclassement. Ce n'est pas la seule mesure. Des méthodes de protection provisoire et urgente ont été prévues pour éviter que des dégradations stratégiques irréversibles soient accomplies par des propriétaires ou occupants peu scrupuleux au cours de la longue procédure de classement afin de priver celui-ci d'objet¹⁰.

Les modalités sont évidemment fort nombreuses et varient de région à région avec en région wallonne certaines particularités sous-régionales, liées notamment à l'autonomie donnée sur le point à la Communauté germanophone qui est législateur en matière de monuments et sites pour le territoire occupé par ses soixante mille habitants.

En droit wallon contemporain, cette législation a sa place dans un livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine. Le législateur cherche à assurer la conservation intégrée du patrimoine, entendu comme l'ensemble des biens immobiliers dont la conservation se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager¹¹. Cette législation s'inspire de la Convention de Grenade du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe¹². En Wallonie, la protection se fait à titre de monument (2670 édifices), d'ensemble architectural (25), de site (1150 sites) ou de site archéologique¹³. C'est ainsi que des œuvres architecturales classiques, telles les cathédrales de Tournai¹⁴, de Huy¹⁵, l'église Saint-Jacques de Liège¹⁶, la salle académique

⁸ Sur cette loi et le droit antérieur, A. M. DRAYE, *Monumenten en landschappen in België*, Juridische aspecten, Anvers, Maklu, 1993.

⁹ Art. 192 du CWATUP, aussi, l'art. 233, plus spécifique aux biens archéologiques.

¹⁰ Art. 208 et 193 du CWATUP.

¹¹ Art. 185 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). Tous les textes du droit wallon cités dans la suite de l'exposé, y compris les textes de loi antérieurs à la régionalisation sont accessibles en ligne <http://wallex.wallonie.be>, site remarquable.

¹² <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>, entrée en vigueur en ce qui concerne la Belgique, le 1^{er} janvier 1993.

¹³ « Par patrimoine, il faut entendre l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager

a. à titre de monument : toute réalisation architecturale ou sculpturale considérée isolément, y compris les installations et les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation;

b. à titre d'ensemble architectural : tout groupement de constructions urbaines ou rurales, en ce compris les éléments qui les relient, suffisamment cohérent pour faire l'objet d'une délimitation topographique et remarquable par son homogénéité ou par son intégration dans le paysage;

c. à titre de site : toute œuvre de la nature ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace suffisamment caractéristique et homogène pour faire l'objet d'une délimitation topographique;

d. à titre de site archéologique : tout terrain, formation géologique, monument, ensemble architectural ou site ayant recelé, recelant ou étant présumé receler des biens archéologiques.

Par conservation intégrée, il faut entendre l'ensemble des mesures qui ont pour finalité d'assurer la pérennité de ce patrimoine, de veiller à son maintien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou naturel, ainsi qu'à son affectation et son adaptation aux besoins de la société» (art. 185 du CWATUP). P. THIEL et T. VANDEPUT, Articles 185 et s. du CWATUP, in *Commentaire systématique du nouveau CWATUP*, Diegem, Kluwer, mise à jour juin 2002.

¹⁴ Classée en 1936.

¹⁵ Classée en 1933.

de l'Université de Liège¹⁷, la Maison Curtius¹⁸, des œuvres architecturales modernes, comme le pont de Wandre¹⁹, l'ancien music-hall le Forum²⁰, une œuvre de la nature comme un arbre ou un site, comme la forêt de Soignes²¹, le site du Ninglinspo à Nonceveux²², le site du méandre de la Semois à Frahan²³, le Tombeau du Géant²⁴, le rocher de Freyr²⁵, la Montagne Saint-Pierre à Visé²⁶, ou encore des éléments du patrimoine industriel, comme les ascenseurs hydrauliques du canal du centre^{27 28}, la belle fleur d'un charbonnage peuvent faire l'objet d'une protection spéciale. On le voit, la période récente a connu une extension du concept de patrimoine : les témoins du passé industriel y ont désormais leur place. En outre, une conception moins élitiste permet aujourd'hui la protection du « petit patrimoine populaire »²⁹. On note aussi que le législateur invite les pouvoirs publics à utiliser les immeubles du patrimoine, en y installant, par exemple, leurs administrations³⁰.

3.- Instruments à portée plus large qui permettent la protection des biens du patrimoine : les instruments d'aménagement du territoire et d'urbanisme

Tantôt, l'instrument juridique a un objectif plus large encore dans lequel s'insère la protection des biens culturels et naturels. Parmi les instruments de police administrative, la législation d'aménagement du territoire et d'urbanisme articule les différentes finalités de l'occupation du sol. En tête du code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine, la dimension patrimoniale est donnée : « Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager ».

Cette « patrimonialisation » du territoire reste un peu mystérieuse. Dans son avis sur l'avant-projet de décret modifiant le CWATUP, le Conseil d'Etat avait critiqué cette élévation du territoire au rang de patrimoine et la manière d'y procéder³¹. Cependant, les conséquences juridiques d'une telle assertion qui a désormais la valeur décrétole n'ont pas

¹⁶ Classée en 1936.

¹⁷ Classée en 1983.

¹⁸ Classée en 1950.

¹⁹ Classé en 1993.

²⁰ Classé en 1979 et 1989.

²¹ Classée en 1959.

²² Classé en 1949.

²³ Classé en 1998.

²⁴ Classé en 1976 et 1977.

²⁵ Classé en 1944 et 1956.

²⁶ Classée en 1981.

²⁷ Classés en 1992 et 2001.

²⁸ Les biens du patrimoine architectural, naturel et industriel que l'on vient de citer au texte sont en outre inscrits sur la liste du patrimoine immobilier exceptionnel de la Région wallonne établie par l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 septembre 2002, *Moniteur belge*, 15 novembre 2002. Sur les effets juridiques de l'élévation d'un bien classé au rang de bien ressortissant au patrimoine exceptionnel, voy. les art. 196 et 216 du CWATUP.

²⁹ Art. 231 du CWATUP.

³⁰ Art. 186 du CWATUP.

³¹ Dans son avis sur l'avant-projet de décret, le Conseil d'Etat a déconseillé d'affirmer que le territoire de la Région est un patrimoine commun de ses habitants, estimant que l'article 23 de la Constitution, qui consacre le "droit à la protection de l'environnement sain", exprime déjà l'idée évoquée. A l'article 23, l'environnement englobe en effet l'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat estimait en outre que l'article 1er en projet redessinaient la portée de l'article 23 de la Constitution en faisant du territoire le patrimoine commun des habitants de la Région wallonne, alors que l'article 23 attribue à "chacun" le bénéfice des droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, en faisant des autorités publiques des gestionnaires et des garants (art. 1er, § 1er, al. 2, du nouveau code) de ce patrimoine, les auteurs du texte auraient perdu de vue les obligations qu'ont les bénéficiaires du droit d'œuvrer à sa réalisation.

fait l'objet de toutes les précisions nécessaires au cours des travaux parlementaires³². En conséquence, la portée exacte de cette nouvelle règle est difficile à mesurer.

Dans une étude attentive, M. Michel DELNOY s'est attaché à en éclairer le sens³³. L'on peut faire valoir d'abord que la désignation des seuls « habitants » comme bénéficiaires de la disposition est peut-être trop réductrice et pourrait même apparaître discriminatoire. Ensuite, le législateur n'a pas eu l'intention de collectiviser le territoire wallon en expropriant les titulaires de droits réels ou en attribuant aux habitants un droit de libre accès sur les propriétés privées. On peut sans doute en inférer encore une extension des prérogatives de participation aux procédures administratives organisées, au profit de tous les habitants de la Région dans la mesure, bien entendu, où des dispositions décrétales plus spécifiques ne restreignent pas le droit d'accès. Malgré certaines déclarations, il semble aussi que l'intérêt à agir en justice, notamment pour demander l'annulation d'actes administratifs, devra être apprécié plus largement que par rapport au critère général de l'habitant du quartier, utilisé à de nombreuses reprises par le Conseil d'Etat, à défaut d'élément plus significatif, pour caractériser l'intérêt au recours³⁴. Enfin, la question de savoir si l'article 1^{er} est une source autonome et directe d'obligations pour les habitants de la région reste ouverte. En relation avec le concept même de patrimoine, qui contient les obligations du titulaire, et avec l'article 23 de la Constitution qui crée des droits économiques et sociaux assortis d'obligations, il est possible de considérer que l'article 1^{er} du code crée pour tous les habitants une obligation de prendre en considération les objectifs de gestion contenus dans la disposition lors de toute décision relative à un immeuble situé sur le sol wallon³⁵. La portée la plus sûre de la « patrimonialisation » se comprend à la lecture du deuxième alinéa qui confie aux autorités publiques et tout particulièrement à la Région, une mission de bonne gestion dont l'accomplissement constitue pour elles une véritable obligation

La conservation des espaces naturels et des biens culturels est un des objets de la législation d'aménagement du territoire dans son ensemble et des instruments généraux de ce droit. Le livre III du Code wallon, dont il vient d'être question³⁶, contient des dispositions spécifiques qui viennent par surcroît.

Ainsi le document concepteur de l'ensemble de l'aménagement, le schéma de développement de l'espace régional (SDER) contient des développements substantiels sur le patrimoine naturel, bâti et sur les paysages³⁷. Les plans d'occupation du sol dont l'élaboration est réglée dans chaque région par la législation d'aménagement du territoire peuvent affecter telle ou telle zone à la conservation de la nature, voire à sa régénération. La zone agricole et la zone forestière « contribuent au maintien ou à la formation du paysage »³⁸. Le plan peut également protéger le patrimoine architectural ou le paysage par des mesures *ad hoc*. Ainsi, au plan de secteur³⁹, il peut exister des périmètres de point de vue remarquable, de liaison écologique, d'intérêt paysager ou d'intérêt culturel, historique et esthétique⁴⁰. Plusieurs règlements d'urbanisme établissent des prescriptions de

³² Après une discussion (Rapport, Doc. Parl. Wall., 233/222, pp. 61 et suiv.), le législateur ne s'est pas rallié aux critiques formulées par le Conseil d'Etat. Il s'est fondé sur l'absence d'effet direct de l'article 23 de la Constitution et a confirmé que la portée du décret n'était pas de cerner la contribution du citoyen à cette gestion (Exposé des motifs, projet 233/I, p. 7, et rapport 233/222, p. 65).

³³ Michel DELNOY, Les répercussions en droit civil du « nouveau » CWATUP : patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plans, TOGOR-REDRIM, 1999, pp. 42 et s. Voy. aussi, J. SAMBON, Commentaire de l'article 1^{er}, sp. n° 4, in Commentaire systématique du CWATUP, Bruxelles, Kluwer, 2000.

³⁴ Voy. plus loin, n°

³⁵ Quant aux obligations qui peuvent résulter de la « patrimonialisation », l'article 1^{er} du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau est plus explicite de même que les travaux préparatoires où il est question du devoir de chacun de contribuer à la préservation de la ressource (Doc. Parl. Wall., 445 (1998-1999)/I, du 31 décembre 1998, p. 12).

³⁶ Supra, n° 2.

³⁷ SDER, adopté le 27 mai 1999, pp. 89 à 100.

³⁸ Art. 35 et 36 du CWATUP.

³⁹ La Wallonie est intégralement couverte par 23 plans de secteur.

⁴⁰ Art. 40 et 45/20 et s. du CWATUP ; C.E., 23 septembre 2003, BAGUETTE, 123290.

construction déterminantes pour la physionomie du cadre bâti ou la conservation de périmètres anciens.

En outre, la procédure d'élaboration de plans et des schémas d'aménagement du territoire comprend une phase d'évaluation d'incidences qui doit mettre en lumière « les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires tant positifs que négatifs sur l'environnement, y compris la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs »⁴¹.

Les actes de démolition, de transformation, de défrichage, de modification du relief du sol, ... lorsqu'ils ne sont pas absolument interdits par les plans, sont parmi les actes assujettis au permis d'urbanisme et l'autorité chargée de le délivrer procède à des contrôles et appréciations qui prennent en compte la protection du patrimoine. D'autant plus que la procédure de délivrance de ces permis se combine avec la mise en œuvre du système d'évaluation de incidences sur l'environnement qui prescrit d'évaluer en tout cas l'impact du projet sur les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage.

4.- Instruments à portée plus large qui aident à la protection des biens du patrimoine : la fiscalité générale

A ces législations à large spectre, se rattachent aussi des instruments incitatifs qui s'inscrivent dans des législations d'application plus étendue encore. Ces actions favorables au patrimoine relèvent de ce que l'on appelle « l'intégration », méthode nettement mise en évidence dans le droit de l'environnement depuis le Sommet de la Terre de 1992. Le droit fiscal et plus particulièrement la législation relative aux impôts sur les revenus est animée par une préoccupation fondamentalement budgétaire mais la loi assortit les obligations qu'elle fait aux redevables de multiples tempéraments au profit d'intérêt divers. C'est ainsi que l'on verra le propriétaire d'un bien classé qui procède à certains investissements favorables à la conservation bénéficier d'une exonération d'impôt par déduction d'une partie de ces frais de ses revenus généralement taxables. L'on verra aussi, en droit wallon, les droits de succession ou de mutation par décès réduits dans le chef de l'héritier ou du légataire lorsque le bien transmis est un bien naturel dont la conservation est réglée par le décret

Ces questions deviennent vraiment intéressantes ou embarrassantes, c'est une question d'état d'esprit, quand la compétence législative de régler l'impôt sur les revenus et les déductions à finalité de conservation, relève d'un législateur – en Belgique le législateur fédéral – alors que les règles de police administrative (classement, interdictions, permis, ...) et les subventions ressortissent aux compétences des régions qui disposent de l'autonomie législative et exécutive. Il faudra donc articuler ces interventions de subtile façon pour respecter les compétences des uns et des autres.

5.- Instruments dont l'objet est la conservation de l'un ou l'autre aspect du patrimoine

Tantôt enfin, l'instrument vise l'un ou l'autre aspect du patrimoine, est très précis, reçoit une finalité pointue et exclusive.

Ainsi, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature habilite l'exécutif à protéger les milieux naturels en érigeant en « réserve » les territoires qui présentent « un intérêt pour la protection de la flore et de la faune, des milieux écologiques et de l'environnement naturel » (art. 6). Cette loi organise le régime des réserves naturelles,

⁴¹ Art. 14, 17, 42, 50.

celui des réserves forestières et celui des parcs naturels. En Wallonie, le décret du 16 juillet 1985 règle désormais les parcs naturels.

Au sein de la catégorie des réserves naturelles, le législateur fait des distinctions : réserve naturelle intégrale, réserve naturelle dirigée, réserve naturelle domaniale, réserve naturelle agréée. Ainsi, la « réserve naturelle agréée » est « une aire protégée, gérée par une personne physique ou morale autre que l'Etat et reconnue par le Roi [aujourd'hui, le gouvernement régional], à la demande du propriétaire des terrains et avec l'accord de leur occupant »⁴². Dans la réserve naturelle, le législateur interdit de nombreux actes (art. 11). Des dérogations sont possibles (art. 11 et 41, modifiés par le décret du 6 décembre 2001).

Dans la législation fédérale sur la protection des espaces marins, la création d'aires marines protégées dépend d'une décision du Roi⁴³. La classification des divers types de réserves et de régimes de protection s'inspire manifestement de la loi sur la conservation de la nature de 1973⁴⁴.

Le décret wallon du 6 décembre 2001 « relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages » a pour objet de régler la protection des espèces et des espaces naturels appelés à constituer le réseau Natura européen 2000 et un peu plus.

Certains biens du patrimoine culturel bénéficient aussi d'instruments plus pointus. Une vieille loi du 26 mars 1914 a pour objet exclusif la préservation du champ de bataille de Waterloo.

On connaît aussi des dispositions régionales sur l'archéologie les sondages et les fouilles⁴⁵.

6.- Patrimoine mobilier, immatériel et mouvements

Le fédéralisme belge, très nuancé, attribue la matière patrimoine culturel mobilier et immatériel aux trois communautés et non aux régions⁴⁶. Ainsi la Communauté française a adopté le 11 juillet 2002 un décret aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française⁴⁷.

L'instrument de protection est à nouveau l'inventaire et le classement des biens remarquables ou des trésors. Ces outils sont ceux qu'utilise le décret de la Communauté française du 11 juillet 2002, ils se renforcent du droit de préemption. Les biens du patrimoine culturel mobilier appellent aussi des mesures de protection portant aussi sur les transactions et les mouvements. Dans le décret de la communauté française, le

⁴² Dans le même sens, l'ordonnance bruxelloise du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature, art. 20.

⁴³ Loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (Moniteur belge, 12 mars 1999, Éd. 2), art. 7 et s.

⁴⁴ L. Le HARDÏ de BEAULIEU, La loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique : entre continuité et innovation, *Aménagement-Environnement*, 2000, p. 91. L'application de cette loi au milieu marin pose certains problèmes conceptuels (comment concevoir, par exemple, la notion de réserve domaniale dans des espaces qualifiés de « chose commune » ?) ou pratiques (voy. F. MAES et A. CLIQUET, *Internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Deurne, Story Scientia et Kluwer, 1997, pp. 592 et s.).

⁴⁵ Art. 232 et s. du CWATUP. Comme la matière des monuments et sites, celle des sondages et fouilles archéologiques a été cédée par la Région wallonne à la Communauté germanophone mais seulement à partir du 1^{er} janvier 2000 (décret wallon du 6 mai 1999, relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles et décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999).

⁴⁶ Sur la compétence de la région d'agir afin que des éléments d'un bien immeuble du patrimoine n'en soient détachés, F. RIGAUX, o.c., p. 59.

⁴⁷ Moniteur belge, 24 septembre 2002. Aussi le décret de la Communauté flamande du 24 janvier 2003 portant protection du patrimoine culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel (Moniteur belge, 14 mars 2003).

patrimoine culturel mobilier peut faire l'objet d'interdiction ou de limitation d'exportation ou d'expédition^{48 49} Le partage des compétences entre l'Etat et les entités fédérées est tel que les communautés peuvent désigner les biens culturels dont elles souhaitent restreindre l'exportation mais que c'est à l'autorité fédérale seule qu'il appartient de régler la sortie de ces biens du pays⁵⁰. En outre les communautés belges en imposant ces limitations ne peuvent méconnaître la liberté de circulation des personnes, biens, services et capitaux, la liberté du commerce et de l'industrie, l'union économique et l'unité monétaire reconnues à l'intérieur de la Belgique⁵¹. L'Etat qui règle la sortie de ces biens du pays ne peut le faire qu'en conformité avec la liberté de circulation garantie par le Traité CE et la législation dérivée de la Communauté européenne. Le Conseil d'Etat a conclu à la nécessité d'un accord de coopération entre l'Etat et les communautés pour construire un dispositif cohérent⁵². Cet accord se fait attendre.

Quant au patrimoine immatériel, ses formes sont diverses : la langue, la littérature, la musique, la danse, les jeux, les rites et coutumes ainsi que toute forme traditionnelle de communication et d'information⁵³ ... Menacée par l'uniformisation culturelle, l'industrialisation et la dégradation de l'environnement, son caractère précaire se renforce de plus en plus. La conservation, la préservation, la protection sont garanties par les subventions couvrant par exemple l'enregistrement de la manifestation sur support vidéo. La désignation d'un lieu culturel physique où se déroule régulièrement un chef d'œuvre du patrimoine oral et immatériel est possible et des subvention de aux personnes qui favorisent la manifestation dans ce lieu peuvent être allouées. La relation avec la candidature à une reconnaissance par l'UNESCO est explicitement faite⁵⁴. En effet, le carnaval de Binche que le législateur avait implicitement en vue, a été élevé au rang d'élément du patrimoine oral et immatériel de l'humanité, au titre de forme d'expression culturelle traditionnelle de valeur remarquable⁵⁵. On connaît aussi le concept de trésor culturel vivant désigne les personnes qui détiennent un savoir-faire exclusif ou rare ; une fois reconnues, ces personnes et leur art peuvent bénéficier de subventions.

Des éléments de patrimoine immatériel proches du patrimoine immobilier sont également protégés par le droit régional wallon. Ainsi l'institut du patrimoine wallon, a non seulement pour objet de gérer les biens classés en vue de les réhabiliter mais il est aussi chargé d'assurer la conservation des savoir-faire et de favoriser le perfectionnement dans les métiers du patrimoine⁵⁶. Un centre de perfectionnement aux métiers du patrimoine a été installé dans l'ancienne abbaye de la « Paix-Dieu » à Amay, bien classé comme monument dès 1974.

7.- L'espace et les espèces

De même, en ce qui concerne la nature, les instruments de protection de l'espace ne peuvent atteindre complètement l'objectif de conservation. Il faut également protéger

⁴⁸ Art. 16 à 20

⁴⁹ Sur la compétence territoriale des communautés en matière de patrimoine culturel mobilier, F. RIGAUX, o.c., n°14.

⁵⁰ Avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1960 relative au patrimoine culturel mobilier de la nation et la loi du 8 avril 1965 instituant le dépôt légal à la Bibliothèque royale de Belgique, Doc. Parl. Ch., 502225/001 du 14 janvier 2003, p. 24. On lira aussi l'exposé des motifs, *ibid.*, pp. 7 et s.

⁵¹ Art. 6, §1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, précitée.

⁵² En outre l'Etat demeure compétent à l'égard de certains établissements scientifiques et culturels fédéraux en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers (art. 6bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980) ; dans une certaine mesure, il demeure compétent pour la protection patrimoniale des biens conservés par ces établissements (sur ce point délicat, F. RIGAUX, o.c., n°16)..

⁵³ On se reportera aux définitions données à l'article 1^{er}, §1^{er}, e, f et g du décret de la Communauté française précité du 11 juillet 2002.

⁵⁴ Art. 32 du décret.

⁵⁵ Décision du 7 novembre 2003 – <http://carnavaldebinche.be> ; L'UNESCO reconnaît des chefs d'œuvre de ce type depuis 2001. En octobre 2003, la 32^{ème} conférence de l'UNESCO a adopté une convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

⁵⁶ Article 218 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

des meubles ou des *res nullius*, des individus d'espèces protégées. Une législation de police *ad hoc* s'impose souvent : interdiction de capture, de prélèvement, de commerce, etc... L'autonomie du législateur doit à nouveau composer avec des principes de droit communautaire et divers engagements internationaux.

8.- Plan de l'exposé : des questions choisies

Il est donc exclu de vous présenter systématiquement ce droit belge de la conservation des patrimoines, même en limitant l'exposé aux règles applicables dans une seule région ou une seule communauté. Au demeurant, son originalité est relative.

Nous avons donc choisi d'examiner brièvement certaines questions de portée générale de nature à intéresser les comparatistes. Nous ferons quelques observations

- sur la procédure qui offre quelques traits récurrents (I),
- sur la liberté de l'initiative et le pouvoir discrétionnaire dans la décision de classer (II),
- sur le caractère plus au moins autoritaire de l'établissement du régime protecteur (III),
- sur les obligations positives et négatives (IV),
- sur la rémunération accordée par la société au propriétaire ou à l'occupant qui subit les restrictions d'intérêt général (V),
- enfin sur la question qu'appelle nécessairement la diversité des instruments protecteurs, celle de leur articulation et de la résolution des contradictions (VI).

I.- UNE DECISION PRISE AU TERME D'UNE PROCEDURE

9.- Procédure participative et pouvoir discrétionnaire

Lorsque la mesure de protection s'applique à une aire géographique ou à un bien spécialement désigné, le législateur établit une procédure consultative qui permet aux intéressés de faire valoir leur opinion. On note aussi, bien avant qu'il soit question d'appliquer la Convention d'Aarhus, l'organisation fréquente d'une enquête publique et la création de commissions *ab hoc* chargées d'éclairer le pouvoir public sur l'opportunité du classement ou les modalités de son régime, ou encore de prononcer un avis sur les modifications à apporter à cette protection ou sur les travaux à réaliser dans le périmètre ou sur le bien classé.

Ainsi, pour le classement d'un bien du patrimoine⁵⁷, la procédure réglée par le CWATUP est exemplaire (art. 196 à 204). Le projet d'arrêté de classement est soumis à la critique. On y voit intervenir diverses autorités politiques, locales et provinciales, les propriétaires et occupants, la commission royale des monuments, sites et fouilles⁵⁸. Les consultations préalables à l'établissement des réserves naturelles sont moins développées⁵⁹ mais nous verrons bientôt que ces mesures sont établies de manière consensuelle. Ce n'est pas le cas des aires marines, prévues par la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique. Le législateur aurait toutefois pu songer à l'intervention des intéressés, comme les pêcheurs⁶⁰, mais ce ne fut pas l'option prise.

⁵⁷ Nous ne donnons ici aucun commentaire des dispositions qui règlent l'adoption des plans d'affectation du sol. Les procédures participatives y sont particulièrement développées tant par le législateur que par les effets que leur donne la jurisprudence.

⁵⁸ Cette commission est encore désignée royale pour des raisons historiques car son existence et son organisation dépendent entièrement de décisions régionales (parlement et gouvernement régionaux dans le fonctionnement desquels le Roi n'intervient plus).

⁵⁹ Art. 6 et 33 de la loi du 12 juillet 1973

⁶⁰ Voy. sp. art. 8, (iv).

Les procédures de proposition et de désignation d'un site natura 2000 sont beaucoup moins participatives⁶¹, sans aucun doute parce que les critères de désignation sont tels que les appréciations d'opportunité du gouvernement régional ont peu de place⁶². En revanche, comme la région retrouve plus de liberté pour désigner un « périmètre d'incitation » autour d'un ou plusieurs sites natura 2000 en vue de favoriser le régime de gestion active de ces sites, la désignation de ce périmètre est faite après l'avis de la « commission de conservation » concernée⁶³, l'avis de cette commission est également pris préalablement à la décision de déclasser un site que la Communauté européenne n'a pas retenu comme site d'importance communautaire ou cesse de l'être⁶⁴. Après l'envoi des listes à la Commission européenne, le décret ne prévoit qu'une « information » publique qui porte sur le système de protection mis en place⁶⁵. Les modalités du régime protecteur est fait d'interdictions d'application automatiques⁶⁶ mais aussi de dispositions adaptées à chaque situation, prises à l'initiative de l'Etat membre, principalement l'établissement des objectifs de « gestion active » du site fixés dans l'arrêté de désignation. On ne sera donc pas surpris de voir le législateur régler la concertation préalable à l'établissement de ces moyens pour atteindre les objectifs de gestion active ; cette concertation a lieu avec les propriétaires et occupants concernés⁶⁷.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de décider d'une protection urgente, la procédure se réduit à peu de choses mais en contrepartie, la mesure est temporaire et au terme d'un délai assez court, les entraves aux libertés prennent fin si une mesure à caractère durable n'a pas été adoptée au terme d'une procédure complète (art. 193 du CWATUP ; art. 6 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, complété par le décret wallon du 7 septembre 1989)

En revanche, les mesures générales de protection d'espèces sont prises sans procédure préalable. L'article 3 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature donnait au Roi la compétence de prendre les arrêtés de protection nécessaires. Le décret du 6 décembre 2001 modifie cette loi et établit directement une série d'interdictions pour protéger les oiseaux les autres groupes d'espèces animales, les espèces végétales⁶⁸.

II.- LA LIBERTE DE L'INITIATIVE ET DE DECISION

10.- Des critères politiques aux critères scientifiques

Une fois le cadre législatif établi, la décision d'entamer une procédure qui peut conduire à l'établissement d'un régime protecteur est prise par le pouvoir public. Dans l'application des directives 79/409 et 92/43, la marge d'appréciation des Etats est faible. Le critère de la présence d'espèces à protéger détermine le classement en zone de protection spéciale ou la proposition à la commission dans le système Natura 2000. La jurisprudence de la Cour de Justice est nette. La législation wallonne de transposition est établie en conséquence.

En dehors du champ de ces directives, le pouvoir discrétionnaire de l'administration est plus étendu, tant en ce qui concerne la décision d'entamer une procédure de protection, qu'en ce qui concerne la décision à prendre au terme de la procédure.

En matière de monuments et sites, le décret règle la mise en branle de la procédure en distribuant largement le droit d'initiative. Le Code établit que le Gouvernement entame

⁶¹ Le gouvernement peut consulter le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature (art. 33 de la loi du 12 juillet 1973, modifié par le décret du 6 décembre 2001).

⁶² Art. 25 de la loi du 12 juillet 1973, complétée par le décret du 6 décembre 2001

⁶³ Art. 25, §3, de la loi du 12 juillet 1973, complétée par le décret du 6 décembre 2001

⁶⁴ Art. 25, §4 et §5, de la loi du 12 juillet 1973, complétée par le décret du 6 décembre 2001

⁶⁵ Art. 25, §6, de la loi du 12 juillet 1973, complétée par le décret du 6 décembre 2001

⁶⁶ Art. 28 de la loi du 12 juillet 1973, complétée par le décret du 6 décembre 2001

⁶⁷ Art. 26, sp. §3, de la loi du 12 juillet 1973, complétée par le décret du 6 décembre 2001

⁶⁸ Art. 2, 2bis à 2sexies et 3, de la loi du 12 juillet 1973, complétée par le décret du 6 décembre 2001

la procédure de classement : 1° soit d'initiative; 2° soit sur proposition de la commission; 3° soit à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé; 4° soit à la demande de trois cents personnes inscrites au registre de la population de la commune où le bien est situé, s'il s'agit d'une commune comptant moins de cinq mille habitants, de six cents personnes pour une commune comptant de cinq mille à trente mille habitants, ou de mille personnes pour une commune comptant plus de trente mille habitants ; 5° soit à la demande du propriétaire » (art 197 du CWATUP).

Récemment, le Conseil d'Etat a jugé que, dès l'instant où le Gouvernement était saisi d'une telle demande, il avait l'obligation d'entamer la procédure de classement. Il ne peut rejeter cette demande en estimant *de plano* que le bien n'est pas digne d'être classé. Ce que le Gouvernement avait pourtant fait. Jugé : « que les motifs qui fondent la décision attaquée sont d'autant moins admissibles qu'il s'agit précisément de » considérations qui doivent être vérifiées - pour être confirmées ou infirmées - dans le cours de la procédure administrative que le Code wallon organise et qui permet de recueillir toute une série d'avis et de consultations (y compris une enquête publique) destinés à éclairer l'autorité chargée de se prononcer sur l'opportunité de classer ou non le bâtiment; que le moyen est fondé »^{69 70}.

En réaction à cet arrêt, le législateur vient de décider que les mots « Le Gouvernement entame » sont remplacés par les mots « Le Gouvernement peut entamer »⁷¹. La volonté du législateur exprimée au cours des travaux préparatoires est bien de laisser au gouvernement la possibilité de ne pas entamer la procédure « lorsqu'il est en possession d'éléments suffisamment pertinents » ; en outre, le gouvernement doit motiver en la forme sa décision de ne pas entamer la procédure, conformément à la loi du 29 juillet 2001 relative à la motivation formelle des actes administratifs⁷².

La décision finale de classer ou non, prise au terme de la procédure, relève aussi du pouvoir discrétionnaire du gouvernement. Les critères sont la qualité, la rareté et le caractère exemplatif du bâtiment, en tout ou en partie, ou du lieu. On cherche à limiter les mesures de classement aux éléments dont la conservation rencontre l'intérêt général⁷³.

A nouveau, ce pouvoir discrétionnaire est canalisé par cette procédure et s'il appartient au gouvernement de décider de classer malgré certains avis défavorables ou de ne pas classer malgré des avis favorables ce ne peut être qu'au terme d'un examen approfondi et avec des motifs adéquats ou des conditions en relation avec la conservation du patrimoine et qui répondent aux avis et opinions formulés au cours de la procédure⁷⁴.

Cette accentuation des devoirs de l'autorité en matière de protection du patrimoine s'autorise de l'insertion dans la Constitution belge d'un article relatif aux droits économiques et sociaux et culturel qui impose aux pouvoirs publics de garantir à chacun notamment le « droit à la protection d'un environnement sain » (art. 23, al. 3, 4°) et le « droit à l'épanouissement culturel et social » (art. 23, al. 3, 5°), en tenant compte des obligations correspondantes. Ces formules différentes rendent la médiation du législateur

⁶⁹ C.E., 17 octobre 2002, GUIOT et DETIENNE, III666.

⁷⁰ Le décret de la Communauté française du 11 juillet 2002 un aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, contient un dispositif comparable quant à l'initiative du classement (art. 4).

⁷¹ Décret-programme du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de logement et de la Fonction publique, Moniteur belge, 6 février 2004, art. 54

⁷² Exposé des motifs d'un projet de décret-programme portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de logement et de la Fonction publique, Doc. Parl. Wall., 603 (2003-2004)/I, du 26 novembre 2003, p. 13.

⁷³ Région wallonne, fiche thématique 09 - Patrimoine bâti, 12.2001, p. 2.

⁷⁴ C.E., 6 novembre 2003, SA SOCIÉTÉ AGRICOLE ET FORSTIÈRE DE TAVIER, 125111

plus nette dans la définition du premier droit que du second. L'article 23 justifie une intervention des pouvoirs publics aux fins de protéger l'environnement qui comprend les biens matériels, les paysages et le patrimoine culturel ⁷⁵. En outre, quand la procédure protectrice a été créée par le législateur, son application s'impose.

Le pouvoir de décider le classement d'un bien en réserve naturelle est également discrétionnaire. A nouveau, seule la présence de motifs relevant justifie une telle décision. En outre, quand il s'agit d'établir la réserve sur des biens autres que ceux dont la Région est propriétaire, dont elle dispose ou qu'elle loue, il convient de noter que la demande du propriétaire et l'assentiment de l'occupant deviennent des conditions nécessaires. La découverte de ce trait conduit à de nouvelles observations.

III.- REGIME AUTORITAIRE OU CONSENSUEL

La volonté du législateur est de permettre l'installation d'un régime protecteur de certains espaces dont les pouvoirs publics ne sont pas propriétaires.

11.- Mode autoritaire

La servitude légale d'utilité publique est un mode d'action fréquemment choisi. Malgré l'ambiguïté du mot servitude en raison de l'absence de fonds dominant, l'usage du mot est fréquent. La mesure s'impose d'autorité au propriétaire ou à l'occupant du fonds servant. Tel est le cas lors de l'affectation du bien en zone de conservation de la nature par un plan d'affectation du sol (plan de secteur ou plan communal en droit wallon) ou de l'inscription du bien dans un périmètre de protection ⁷⁶ qui limitent le droit de propriété de manière autoritaire.

Le classement comme monument ou site ou encore ne dépend pas non plus du consentement du propriétaire. Il en est de même du déclassement. Dans cette dernière matière, l'initiative du propriétaire n'est qu'une des manières de mettre en branle la procédure de classement. L'avis que le propriétaire émet au cours de la procédure devra être pris en considération par l'administration, ses objections devront être rencontrées. Elles seront facilement vaincues si le bien est objectivement digne de protection. Au bien classé s'appliquent un régime général et les restrictions spécifiques que l'administration formule concrètement dans l'arrêté de classement.

On notera que le texte établit certaines obligations de faire qui sont mal ressenties malgré un dispositif de subventions assez avantageux.

12.- Mode volontaire

Dans le cas de la réserve naturelle agréée, l'assentiment du propriétaire est déterminant. En effet, la création d'une réserve agréée est bien un acte unilatéral du gouvernement mais il s'établit sur la demande du propriétaire et le consentement de l'exploitant. Nous l'avons noté. Le retrait de l'agrément est possible s'il apparaît que le responsable de la réserve naturelle agréée omet en dépit d'une mise en demeure donnée par le fonctionnaire désigné de se mettre en règle à l'égard des conditions de surveillance, de protection et de gestion établies par le Gouvernement. On notera aussi que cet agrément est conçu dès le départ comme temporaire : « L'agrément d'une réserve naturelle est donné pour une durée d'au moins dix ans. Il est renouvelable à chaque échéance pour une durée de dix ans » ⁷⁷. Le propriétaire soucieux de la conservation de la nature peut souhaiter que le régime de protection s'applique à son bien et qu'en conséquence l'appareil répressif puisse frapper les tiers qui le méconnaîtraient. Toutefois, ce motif se

⁷⁵ Voy. la définition donnée par la directive du Conseil du 27 juin 1985 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » (85/337/CEE) transposée dans les trois régions, JOCE, L175/40 du 5 juillet 1985

⁷⁶ Supra,

⁷⁷ Art. 18 de la loi du 12 janvier 1972

renforcera souvent du souhait de bénéficier de subventions ⁷⁸ ou d'un régime fiscal avantageux ⁷⁹.

L'élément consensuel rend parfois nécessaire de recourir à la procédure de classement comme site pour protéger un bien naturel contre la volonté du propriétaire. Cela est parfaitement licite. Les deux classements l'un comme réserve, l'autre comme site peuvent d'ailleurs se cumuler ⁸⁰.

13.- Mode mixte

La désignation d'un bien au titre du réseau natura 2000 relève aussi de l'action autoritaire. En revanche l'établissement concret du régime de gestion active est établi dans la concertation. Le projet du législateur – conforme aux dispositions de la directive 92/43 – est qu'une relation contractuelle s'établisse entre l'administration et les administrés. Tel est à tout le moins le principe mais il a bien fallu prévoir le cas où le consentement ne se ferait pas et régler dans ce cas la prise de mesures autoritaires dont la perspective est de nature à favoriser l'accord.

Le système est le suivant. L'arrêté de désignation du site au titre de natura 2000 contient « les objectifs de gestion active à mettre en place » en vue de la conservation des espèces ⁸¹. Ces prescriptions de l'arrêté ont valeur réglementaire. Cet arrêté contient aussi des propositions de moyens pour atteindre les objectifs du régime de gestion active, compte tenu des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités locales ⁸². Le texte envisage quatre moyens : l'élaboration d'un contrat de gestion active, la réforme des mesures de gestion des sites dont la région assure la gestion, la mise sous statut de réserve naturelle ou forestière ou l'adoption de mesures particulières de gestion active. Il faut donc passer de la proposition à la décision. C'est ici que le système prend un tour original. Une concertation a lieu dans le but d'établir les modalités de ce contrat de gestion, instrument consensuel. Et ce n'est qu'à défaut de contrat que des mesures unilatérales plus classiques seront prises :

« §3. Dans le mois de la notification de l'arrêté de désignation aux propriétaires et aux occupants, le Gouvernement organise, pour chaque site Natura 2000, une concertation avec les propriétaires et occupants concernés.

Les modalités de la concertation sont arrêtées par le Gouvernement.

La concertation a pour objet d'identifier, parmi les moyens proposés par l'arrêté de désignation conformément à l'article 26, §1^{er}, alinéa 2, 8°, et compte tenu des exigences économiques, sociales, culturelles ainsi que des particularités locales, les moyens appropriés à mettre en œuvre dans le site pour atteindre les objectifs du régime de gestion active du site, tels que définis par l'arrêté de désignation conformément à l'article 26, §1^{er}, alinéa 2, 7°.

§4. A défaut d'accord sur les moyens à mettre en œuvre dans le site pour atteindre les objectifs du régime de gestion active du site, ou en cas d'inexécution des mesures de gestion active par un ou plusieurs propriétaires ou occupants concernés, ou s'il est mis fin au contrat de gestion active conformément à l'article 27, §3, alinéa 2, ou dans toute autre circonstance susceptible de mettre en péril l'état de conservation favorable du site, le Gouvernement prend, après l'avis de la commission de conservation concernée, les mesures appropriées pour atteindre les objectifs du régime de gestion active tels que définis par l'arrêté de désignation conformément à l'article 26, §1^{er}, alinéa 2, 7°.

Les modalités de constatation du défaut d'accord ou de l'inexécution des mesures de gestion active sont arrêtées par le Gouvernement.

⁷⁸ Loi du 12 juillet 1973, art. 37 ; Ordonnance du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature, art. 29 ; Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées.

⁷⁹ Art. 50 de la loi.

⁸⁰ CE, 27 novembre 1992, VAN DER LINDEN D'HOOGVOORST, 41210

⁸¹ Art. 26, §1^{er}, al. 2, 7°, de la loi du 12 juillet 1973 modifiée par le décret du 6 décembre 2001.

⁸² Art. 26, §1^{er}, al. 2, 8°, de la loi du 12 juillet 1973 modifiée par le décret du 6 décembre 2001.

Art. 27. §1er. Si le contrat de gestion active a été retenu comme un moyen approprié pour atteindre les objectifs du régime de gestion active du site, le Gouvernement conclut, après avis de la commission de conservation concernée, un tel contrat avec les propriétaires et occupants concernés.

Le Gouvernement arrête les modalités d'élaboration et le contenu du contrat de gestion active après avis du Conseil supérieur de la conservation de la nature.

Le contrat prévoit, notamment :

1° les endroits, les périodes et la nature des travaux à effectuer pour atteindre les objectifs du régime de gestion active tels que définis par l'arrêté de désignation conformément à l'article 26, §1er, alinéa 2, 7°;

2° la répartition des travaux entre les propriétaires et occupants concernés;

3° une estimation des dépenses nécessaires pour la réalisation des travaux.

§2. Le plan de gestion ou autres mesures de gestion existant pour une réserve naturelle ou forestière désignée en tout ou en partie comme site Natura 2000 peuvent constituer le contrat de gestion active si et dans la mesure où ils contribuent à l'état de conservation favorable du site concerné.

§3. Chaque contrat de gestion active est conclu pour une durée de dix ans.

A défaut d'un congé signé par tous les propriétaires et occupants concernés et notifié au Gouvernement au moins six mois avant l'échéance, le contrat est prorogé pour la même durée et aux mêmes conditions.

§4. A l'initiative du Gouvernement, d'un tiers des membres de la commission de conservation concernée ou à la demande motivée du propriétaire ou de l'occupant, chaque contrat de gestion active peut être revu en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques, des techniques de gestion, de l'état de conservation du site. Toute demande de révision du contrat de gestion est soumise à l'avis de la commission de conservation.

Cette révision a lieu d'office si les prescriptions contenues dans l'arrêté de désignation conformément à l'article 26, §1er, alinéa 2, 7°, sont revues en exécution de l'article 26, §1er, alinéa 4.

Le contrat révisé est transcrit conformément à l'article 26, §2, alinéa 3.

Des arrêtés d'exécution ont été adoptés. Un arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 est relatif au contenu du contrat de gestion active⁸³. Un autre est relatif aux modalités de la concertation préalable à l'élaboration des contrats de gestion active et à la constatation de l'inexécution des mesures de gestion active⁸⁴. Les contrats en question sont de véritables contrats qui requièrent le consentement de tous les propriétaires et occupants concernés (« assentiment unanime »). De premiers textes qui permettaient l'adoption de « contrats » par des majorités ont été revus. On notera aussi l'intervention obligatoire du notaire. A défaut de l'unanimité, des contrats de gestion peuvent encore être conclus avec les propriétaires ou occupants qui y étaient favorables ou bien le gouvernement prend les « mesures appropriées » « après avoir tenu compte, le cas échéant, des avis qui se sont majoritairement exprimés parmi les propriétaires et occupants du site ». Finalement, le gouvernement peut imposer à ces propriétaires et occupants des mesures qui sont contenues dans le contrat de gestion active conclu avec les autres⁸⁵.

IV.- LES OBLIGATIONS POSITIVES ET NEGATIVES

14.- Obligations de ne pas faire

La servitude légale d'utilité publique est souvent négative en ce qu'elle impose des limitations au droit du propriétaire sans l'obliger à faire. Par exemple, les servitudes qui dérivent des plans d'aménagement, l'interdiction de bâtir ou de lotir sans permis ou sans respecter les conditions du permis, la plupart des restrictions liées au classement comme

⁸³ Moniteur belge, 26 janvier 2004.

⁸⁴ Moniteur belge, 26 janvier 2004.

⁸⁵ Art. 4, *in fine*, de l'arrêté « élaboration » précité

monument ou site ou à l'inscription sur une liste de sauvegarde (art. 20, 84, 206 du NCWATUP).

15.- Obligations de faire

La servitude est positive quand l'ordre juridique confère un droit d'usage de la chose à un autre que le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel ou personnel⁸⁶ ou encore si elle oblige exceptionnellement le propriétaire à faire quelque chose. On en rencontre dans le système du classement comme monument ou site : notons l'obligation faite au propriétaire d'un bien immobilier classé de le maintenir en bon état, celle-ci est toutefois fortement modalisée. Notons aussi l'obligation de transmettre tous les cinq ans une fiche d'état sanitaire, résultant d'une étude décrivant l'état physique du bien classé et établissant pour les cinq prochaines années un plan des études et des travaux de prévention et de restauration nécessaires pour assurer la conservation intégrée du bien⁸⁷.

L'on considère généralement que les servitudes qui imposent de faire sont peu satisfaisantes. Ainsi les obligations de faire que l'on rencontre dans la législation sur le patrimoine historique entravent peu la dégradation de celui-ci malgré les subventions dont elles s'accompagnent le plus souvent. Lorsque des obligations de faire s'imposent dans l'intérêt général, la voie de l'appropriation publique semble préférable à la fois pour des raisons d'efficacité et de tradition. Le souvenir de la corvée est pénible⁸⁸.

Le contrat de gestion active est une tentative de surmonter cette difficulté en sollicitant l'engagement du propriétaire ou de l'occupant à prendre les mesures actives qui s'imposent.

Les initiatives de l'institut du patrimoine wallon

La mission de l'IPW vient d'être étendue par le décret programme du 18 décembre 2003. Certains souhaitent que ces interventions soient pour le moment réservées aux monuments.

V.- LA REMUNERATION ACCORDEE PAR LA SOCIETE AU PROPRIETAIRE OU A L'OCCUPANT

16.- Juste équilibre

En droit européen, la liberté des Etats de résoudre cette question d'équilibre est partiellement limitée par le Premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La protection de la nature et du patrimoine sont des objets d'intérêt général dont le législateur peut s'autoriser pour s'ingérer dans le droit de propriété des individus. Il s'agit essentiellement de savoir si les restrictions imposées par les législations protectrices sont des privations ou des limitations du droit de propriété et si le législateur a maintenu un juste équilibre entre le droit individuel et l'intérêt général dont il assure la protection.

⁸⁶Par exemple la servitude d'ancrage sur les façades (article 14 de la loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique), les servitudes d'entretien et de travaux nécessaires aux cours d'eau (article 17 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables).

⁸⁷ Art. 211, 212 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ; voy. aussi les articles 12 et 13 du décret wallon du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables modifié par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement; les articles 8, §4, 19, §2, 24, §2, de l'ordonnance bruxelloise du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier (Moniteur belge, 7 avril 1993); l'article 8 du décret flamand du 30 juin 1993 portant protection du patrimoine archéologique (Moniteur belge, 15 septembre 1993)

⁸⁸ Sur cette question, Y. JEGOZO, L'indemnisation indirecte des servitudes d'urbanisme en Europe, in Droit et Ville, 49/2000, pp. 93 et s., sp. p. 107.

Le droit constitutionnel belge vient renforcer ces obligations européennes en imposant nécessairement une indemnité juste et préalable en cas de privation.

Notons que le droit belge connaît de nombreux mécanismes de compensation des limitations imposées par les servitudes légales d'utilité publique dont la finalité est la protection du patrimoine culturel ou naturel. Les nuances de ces dispositifs, les comparaisons entre eux et l'application de la règle d'égalité conduisent à poser de délicates questions qui pourraient faire l'objet d'exposés spécifiques⁸⁹.

17.- Indemnisation et subvention

L'indemnisation est plutôt de nature à compenser les restrictions à la liberté, obligations de ne pas faire⁹⁰. La subvention aide à réaliser les mesures de conservation et travaux admissibles souvent rendus plus coûteux par les précautions ou règles de l'art particulières que commandent le style ou l'état du bien protégé. La subvention consiste dans le versement d'une somme ou la prise en charge d'une dépense par le pouvoir subsidiant. En Wallonie, selon le cas la subvention régionale aide à la conservation et à la restauration des biens classés à titre de monument. Elle peut atteindre 60%, 80% ou 95% des travaux et études, parfois 100%⁹¹. Elle peut se renforcer d'une subvention provinciale.

Dans le système natura 2000, le législateur fait dépendre de la conclusion d'un contrat de gestion active la possibilité d'obtenir une subvention pour favoriser la mise en œuvre du régime de gestion active (art. 31, 1^o)⁹². Il faut en conclure que le défaut de conclusion du

⁸⁹ Elles ont été analysées de manière approfondie dans une étude antérieure à laquelle nous prions le lecteur de bien vouloir se référer (Michel PÂQUES, « Zonage écologique et propriété. Compensation et indemnisation », in *Le zonage écologique*, Bruxelles Bruylant, 2002, pp. 239 à 294 ; ég. M. DELNOY, *Indemnisation des atteintes au droit de propriété : description et appréciation des régimes de compensation du CWATUP et du décret « Natura 2000*, in *Actualité du cadre de vie en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 93 à 165). En outre l'observatoire de la directive Natura 2000 consacre aux relations entre l'application de la directive et le droit de propriété, une des sessions de sa réunion de VOLOS, Grèce, les 19 et 20 mars 2004.

⁹⁰ Su A titre informatif, en droit wallon dans le système des monuments et sites classés en application de la législation déjà présentée, l'indemnisation peut avoir lieu dans les conditions suivantes : « Art. 230 du CWATUP. §1er. Les propriétaires peuvent demander une indemnité à charge de la Région lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant uniquement du classement d'un bien immobilier met fin à l'utilisation ou l'affectation de ce bien au jour précédant l'entrée en vigueur de l'arrêté de classement.

§2. Le droit à l'indemnisation naît au moment du refus du permis d'urbanisme ou de lotir, en ce compris le permis visé à l'article 130, ou lorsqu'un certificat d'urbanisme négatif est délivré. Seule la diminution de valeur résultant de l'interdiction de bâtir ou de lotir peut être prise en considération pour l'indemnisation. Cette diminution de valeur doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20% de cette valeur.

L'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le propriétaire tire avantage du classement du bien immobilier.

La Région peut s'exonérer de son obligation d'indemniser soit en rachetant le bien, soit en modifiant les prescriptions de l'arrêté de classement qui sont à l'origine du droit à l'indemnité.

§3. Aucune indemnité n'est due :

1^o lorsque le propriétaire a acquis le bien immobilier alors qu'il était déjà classé;

2^o du chef de l'interdiction de placer des enseignes ou des dispositifs de publicité sur un bien immobilier classé;

3^o du chef de l'interdiction de continuer l'exploitation d'établissements dangereux, incommodes et insalubres au-delà de la période pour laquelle l'exploitation a été autorisée;

4^o lorsque le propriétaire a lui-même demandé le classement de son bien ou y a expressément consenti.

§4. La Région peut demander le remboursement des indemnités majorées des intérêts légaux aux bénéficiaires, leurs ayants droit ou ayants cause dès que le bien immobilier est déclassé.

§5. Les actions sont prescrites un an après le jour où naît le droit à l'indemnisation ou au remboursement de l'indemnisation ».

⁹¹ Arrêté du gouvernement wallon du 29 juillet 1993 relatif au subventionnement des travaux de conservation des monuments classés (*Moniteur belge*, 13 octobre 1993). Aussi l'AGW du 10 juin 1999 instaurant une aide à la rénovation et à l'embellissement extérieurs des immeubles d'habitation.

⁹² Art. 31 : « Le Gouvernement favorise la mise en œuvre du régime de gestion active par : 1^o l'octroi, conformément à un règlement qu'il arrête dans les douze mois de l'entrée en vigueur du présent décret, et au bénéfice des personnes morales ou physiques qu'il désigne, de subventions pour assurer l'exécution d'un contrat de gestion active, lorsqu'un tel contrat est conclu, ainsi que pour assurer la mise en œuvre des mesures visées à l'article 25, §3, alinéa 3 ».

contrat prive de la subvention. Dans une certaine mesure donc le comportement du propriétaire est en relation avec le principe de la compensation⁹³. Quant aux modalités, elles y sont aussi liées puisqu'il n'est pas exclu que le règlement prévu à l'article 31⁹⁴ fasse le lien entre la subvention et le contenu du contrat de gestion active. Le Ministre a précisé : « les propriétaires négocieront individuellement pour obtenir un maximum d'indemnisation »⁹⁵.

Cependant, on vient de le voir, le défaut de conclusion du contrat oblige le Gouvernement à prendre « les mesures appropriées ». Au cours des travaux préparatoires, le Ministre de l'Agriculture et de la ruralité a fait valoir que ces mesures pourraient être une prise en location, sans doute forcée, ou l'expropriation « procédure ultime »⁹⁶. Sauf dénaturation, ces modes d'action autoritaires que sont la location forcée⁹⁷ et l'expropriation conduisent à une indemnisation. L'habilitation décrétable, très large, donnée à l'article 26, §4, n'exclut toutefois pas le recours à d'autres modes d'action autoritaires, cette fois sans indemnisation. Le Gouvernement veillera bien entendu au respect du juste équilibre entre l'intérêt légitime protégé et les droits de propriété, de commerce et d'industrie auxquels il sera porté atteinte. Toutefois, il nous paraît que la question n'a pas été examinée au Parlement aussi systématiquement qu'elle eût pu l'être et que le législateur n'a pas assuré toute la sécurité juridique.

Au cours de la discussion en séance publique, M. DARDENNE, Président de la Commission de l'Environnement, qui avait pourtant cherché à établir la clarté⁹⁸, est intervenu pour considérer que :

« Un accord ne pourra certainement pas être trouvé dans tous les cas. Que faire face à ce constat d'échec? Le texte nous dit, en son article 10, qu'il appartiendra au Gouvernement de prendre les mesures appropriées. Quelles seront ces mesures? Il y aura l'expropriation. A côté de l'expropriation, le Gouvernement pourra aussi imposer aux propriétaires récalcitrants un type de gestion conforme à l'intérêt public et cela, sans devoir l'indemniser. Je vous demande de reconsidérer la question. Au nom de l'intérêt collectif, vous pouvez imposer le type de gestion qui permettra d'atteindre au mieux le but légitime recherché par le législateur. Par contre, le faire sans indemniser le propriétaire et, au mépris des intérêts de celui-ci, est une grave erreur. L'intérêt collectif doit primer, mais le droit de propriété a également sa légitimité. Je vous suggère, dès lors, de vous inspirer de la solution qui a été adoptée dans le cadre de la révision des plans de secteur. L'autorité publique a compétence pour fixer la destination d'un bien mais s'il y a déclassement, le propriétaire a droit à une indemnité égale à 80 % de la perte subie »⁹⁹.

Deux autres cas l'éligibilité à la subvention doivent encore être soulignés. En effet, l'article 31, 1^o, contient une deuxième ouverture pour des biens inscrits dans un périmètre d'incitation autour d'un ou de plusieurs sites Natura 2000, en vue de favoriser le régime de gestion active de ces sites (art. 25, §3). Ces périmètres d'incitation et les mesures à prendre au sein de ceux-ci s'établissent indépendamment de la volonté de leur propriétaire ou occupant. Enfin, le dernier cas est celui de l'article 31, 2^o, qui ne fait pas dépendre la subvention de la conclusion d'un contrat de gestion active^{100 101}.

⁹³ En revanche, le régime préventif général est à supporter sans indemnité.

⁹⁴ Voy. la note précédente.

⁹⁵ Rapport, Doc. Parl. Wall., 250/49, p. 51 ; ég. p. 36.

⁹⁶ Rapport, Doc. Parl. Wall., 250/49, pp. 51, 52, 60, 61, 62.

⁹⁷ La Cour d'arbitrage a considéré que la location forcée n'était pas une mesure de privation soumise aux prescriptions de l'article 16 de la Constitution (C. A., 12 juillet 2001, 97/2001, Moniteur belge, 23 octobre 2001), supra, n°7.

⁹⁸ Rapport, p. 61.

⁹⁹ C.R.A., 28 novembre 2001, pp. 24-25.

¹⁰⁰ Il s'agit de « la majoration de taux de son intervention [du Gouvernement] dans les dépenses couvertes par les subsides qu'il octroie en vertu de l'article 37, lorsque les territoires concernés sont situés dans un site Natura 2000 ou dans un périmètre d'incitation ».

¹⁰¹ Il existe d'autres interventions financières, assez nombreuses, diverses ; elles sont présentées de manière synthétique sur le site de la Région wallonne mrw.wallonie.be

18.- Avantage fiscal

La prime peut se doubler d'un avantage fiscal, comme dans la matière de la protection du patrimoine culturel où il y a lieu à déduction des revenus nets du contribuable de « la moitié avec un maximum de 28780 euros, de la partie non couverte par des subsides, des dépenses exposées par le propriétaire d'immeubles bâtis, de parties d'immeubles bâtis ou de sites classés conformément à la législation sur la conservation des monuments et sites et non donnés en location, en vue de leur entretien et de leur restauration, pour autant que ces immeubles, parties d'immeubles ou sites soient accessibles au public »¹⁰².

Dans la matière de la conservation de la nature, une exemption de précompte immobilier est possible¹⁰³. Le décret wallon « relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la flore et de la faune sauvages » a ajouté une exemption de droits de succession et de mutation par décès (art. 55bis de la loi sur la conservation de la nature) à laquelle on projette d'ajouter une exemption de droits de donation, sans doute nuancée¹⁰⁴, dès l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés¹⁰⁵.

Ces exemptions peuvent conduire à un manque à gagner des communes dont la compensation peut à son tour être envisagée¹⁰⁶.

VI.- DIVERSITE DES INSTRUMENTS PROTECTEURS, ARTICULATION ET RESOLUTION DES CONTRADICTIONS

La diversité des instruments rend le problème de leur articulation inévitable¹⁰⁷. En droit belge, sauf régime d'articulation établi par le législateur compétent, s'appliquent les règles d'indépendance et de cumul.

19.- Le cumul des actes individuels et l'indépendance des polices

Si un acte matériel – construire, par exemple, entre dans le champ de deux législations de police, elles s'appliquent toutes les deux. Ainsi, l'acte de construire sur un bien classé demandait à la fois le permis d'urbanisme régi par la loi d'aménagement du territoire et l'autorisation requise pour déroger à l'arrêté de classement. A défaut de coordination entre ces autorisations, il était possible qu'une autorisation soit accordée et l'autre refusée. La répétition vient lorsque les définitions des ordres publics laissés à la vigilance des autorités se recoupent¹⁰⁸. L'impression d'incohérence s'accroît alors quand c'est la même question, l'esthétique du projet par exemple, qui donne lieu à des décisions différentes prononcées par des autorités distinctes dans le cadre de polices indépendantes. Ce fut le cas dans une affaire jugée en 1974 qui sert de paradigme au cumul et à l'indépendance des polices¹⁰⁹.

¹⁰² Art. 104, 8°, CIR92 et art. 55 de l'arrêté royal du 25 août 1993 d'exécution du code des impôts sur les revenus 1992 ; voy. Anne Mie DRAYE, La protection du patrimoine immobilier, Bruxelles, Larcier, Répertoire notarial, 1997, n° 115.

¹⁰³ Art. 50 de la loi du 12 juillet 1973 et décret wallon, préc.

¹⁰⁴ Rapport, 250/49, p. 34

¹⁰⁵ Rapport, 250/49, p. 36 et pp. 72-73.

¹⁰⁶ Avis du conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne sur un avant-projet de décret « relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la flore et de la faune sauvages », Doc. Parl. Wall., 250/1bis, p. 2 ; C.R.A., 28 novembre 2001, p. 22.

¹⁰⁷ Pour un examen plus général, Michel PÂQUES, « Combinaison des polices administratives », in Am.-Env., numéro spécial du millénaire, 2000, pp. 60 et s.

¹⁰⁸ Voy. la question de l'appréciation de la question esthétique confiée à la fois à l'administration de l'urbanisme et à la Commission des monuments et sites, C.E., 8 février 1974, HURIAUX-PONSELET, 16236, R.J.D.A., 1974, p. 178, extr. rapport. J. HOEFFLER.

¹⁰⁹ Plus récemment, le Conseil d'Etat constata que le principe d'indépendance permettait de justifier un classement comme site au regard de la législation sur les sites et une position apparemment divergente lors de la classification des terrils en application de la législation sur les terrils C.E., 8 octobre 1993, SA

Pourtant, il est loisible au législateur de multiplier les contrôles, de les articuler ou non dans le champ de sa compétence. C'est une question d'opportunité.

20.- L'articulation par l'intégration et limites

Dès qu'il fut compétent à la fois en matière d'urbanisme et de monuments et sites, le législateur wallon se montra soucieux de simplification. Il décida que l'autorisation d'apporter des modifications à un bien classé et le permis de bâtir relatifs aux mêmes actes pourraient faire l'objet d'un seul permis de bâtir. L'autorisation relevant de la législation patrimoniale était absorbée par le permis de bâtir et la procédure de délivrance du permis complétée de la consultation d'une commission spécialisée^{110 111}.

Cependant la question fut posée de savoir si cette absorption ne souffrait pas quelques limites constituant autant de résurgences de la règle de cumul. Un permis de « bâtir » avait été délivré pour démolir un bâtiment classé, l'hôtel DE WILDE, afin de construire un nouveau grand musée à Liège. L'association qui s'opposait à l'opération soutint que le permis de bâtir ouvrait sans doute le droit d'apporter quelques modifications à l'immeuble classé mais qu'il était hors de question que cette autorisation rendit possible de démolir le monument, c'est-à-dire de nier le classement, d'anéantir l'effet de la mesure de protection elle-même. Autrement dit, pour démolir, il fallait d'abord utiliser l'instrument spécifique de la police du patrimoine et procéder au déclassement du bien ; dans cette conception, le décret d'articulation des polices n'avait réalisé qu'une fusion mineure ! L'administration fut sans doute surprise de voir le Conseil d'Etat suivre l'argumentation de l'association requérante. La jurisprudence se perfectionna au fil de plusieurs décisions de référé, puis de fond, prononcées dans la même affaire. Le Conseil d'Etat jugea que les textes du code ne pouvaient être pris à la lettre et qu'un souci de cohérence voulait que les actes et travaux autorisés par le permis de bâtir ne puissent consister en la démolition totale du bâtiment classé.

La démolition partielle d'un bien classé peut être autorisée par permis d'urbanisme mais dans la mesure où elle n'affecte pas substantiellement les caractéristiques de l'immeuble et où elle s'inscrit dans une opération de consolidation, de mise ou de remise en valeur ou de réaffectation¹¹². Par la suite, le législateur wallon a reconnu le bien-fondé de cette jurisprudence et l'a formellement confirmée dans le code¹¹³.

21.- La conformité de l'arrêté de classement au plan d'aménagement

La règle d'indépendance des polices connaît toutefois un tempérament : tous les actes individuels qui entrent dans le champ d'un acte à portée réglementaire doivent y être conforme, même si l'acte individuel se rattache à une autre législation de police que celle sur la base de laquelle l'acte réglementaire a été pris.

On s'est demandé si l'arrêté de classement d'un bien comme monument ou comme site devait être conforme au plan d'aménagement du territoire qui a valeur réglementaire. Alors qu'il ne fait aucun doute qu'un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement doive être conforme au plan d'aménagement, on doutait en ce qui concerne le classement

CHARBONNAGES DU BOIS-LE – DUC, 44405, Rev. Rég. Dr., 1993, p. 479, extr. rapport et avis contr. de l'Auditeur P. CHARLIER

¹¹⁰ Art. 109 du CWATUP.

¹¹¹ Le droit de la Région de Bruxelles-Capitale connaît une évolution comparable, voy. F. LAMBOTTE, La treizième réforme de la planification et de l'urbanisme à Bruxelles, Am.-Env., 2003/2, pp. 77 et s., sp. pp. 86-87.

¹¹² C.E., 2 décembre 1997, ASBL SOS MEMOIRE DE LIEGE et a., 69936 ; C.E., 18 décembre 1997, ASBL SOS MEMOIRE DE LIEGE et a., 70419, (Am.-Env., 1998, p. 156, obs. A. DRAYE) ; C.E., 20 janvier 2000, ASBL SOS MEMOIRE DE LIEGE et a., 84783 (annulation).

¹¹³ Art. 206, §1^{er}, al. 3.

parce que ce dernier, contrairement au permis, ne contient en germe aucune altération du cadre de vie mais détermine une protection renforcée.

La question demeurait posée en droit wallon jusqu'à une époque récente. Elle a été résolue par le Conseil d'Etat en faveur de la soumission des arrêtés de classement, considérés comme des actes individuels, aux plans d'aménagement du territoire (plans de secteur et plans communaux d'aménagement) qui ont valeur réglementaire¹¹⁴ Par exemple le vallon de Tavier en Condroz est classé par le plan de secteur en zone d'habitat à caractère rural¹¹⁵ et l'arrêté qui classe ce vallon comme doit être conforme au plan de secteur. Saisi d'un moyen pris de la violation du plan de secteur, le Conseil d'Etat va vérifier concrètement si le régime général du classement tel qu'il est établi par le Code et les prescriptions particulières de ce classement sont bien conformes au zonage.

Les dispositions générales interdisent au propriétaire d'apporter ou de laisser apporter au bien aucun changement définitif sans autorisation. L'arrêté inscrivant un bien immobilier sur la liste de sauvegarde ou l'arrêté de classement d'un bien immobilier peut déterminer les conditions particulières de protection ou de gestion auxquelles est soumis le bien concerné; que la disposition ajoute que ces conditions peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction totale ou conditionnelle de bâtir, de lotir ou d'ériger des clôtures.

En l'espèce, les prescriptions particulières de ce classement arrêté le 3 juin 1997 par le membre du gouvernement wallon compétent pour le patrimoine, étaient les suivantes, ce qui donne au lecteur une idée concrète de ce que peuvent être ces prescriptions :

« [...] il est interdit aux propriétaires du site, sauf autorisation préalable :

1° d'effectuer tous travaux même sensibles de terrassement, remblai, fouilles, d'extraction ou travaux quelconques d'exploitation, sondages, creusement de puits, en général tous travaux de nature à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation; cette réserve ne s'applique pas aux opérations inhérentes aux activités rurales normales : agriculture, élevage, sylviculture, ... ;

2° de modifier en aucune façon l'écoulement des eaux dans le site, de modifier les berges des cours d'eau ou d'y arracher la végétation;

3° d'installer tout terrain de camping ou de caravaning, de dresser des tentes et d'ériger toute installation quelconque (fixe, mobile ou démontable, provisoire ou définitive), quel qu'en soit l'usage; cette réserve ne s'applique pas aux manifestations et fêtes traditionnelles organisées dans le village;

4° de modifier la destination des parcelles de culture et de bois, d'arracher les haies; toutefois, le remplacement des résineux par des feuillus reste autorisé, et même souhaité;

5° de constituer le moindre dépôt d'immondices et de déposer quelque déchet que ce soit;

6° de pratiquer hors des routes asphaltées toute espèce de sport mécanique (véhicules 4 X 4, motocross, etc.) tant au titre d'entraînement qu'à celui de compétition;

7° de planter des poteaux ou des pylônes destinés au transport de l'énergie électrique ou à tout autre usage;

8° de construire de nouvelles routes;

9° de modifier les constructions existantes.

En outre, aucune autorisation ne peut être accordée pour déverser dans les cours d'eau ou dans le sous-sol toute substance de nature à altérer la pureté des eaux et par là, influencer la composition de la faune et de la flore ».

¹¹⁴ C.E., 15 février 1990, Province West Vlaanderen, 34062 et not. C.E., 11 mai 1995, DECONINCK, 53235, TROS, 1996, pp. 96 et s., obs VEKEMAN ; le décret flamand du 16 avril 1996, art. 12, Moniteur belge, 21 mai 1996, et obs. R. VEKEMAN, in TROS, 1996, p. 183 ; une traduction de l'arrêt DECONINCK et des observations de M. VEKEMAN est publiée in A.P.T., 1997, p. 303 ; C.E., 6 juin 1996, SA INVEST EUROPE HUNTING II, 59917, AM.-ENV., 1997/4, Obs. B. JADOT ; pour un raisonnement favorable au cumul du plan et du classement, voy. l'arrêt d'une chambre francophone, C.E., 13 mai 1980, SPEE, 20190, rec., p. 331. Toutefois, pour un cas de compatibilité d'un classement comme site avec une zone d'habitat C.E., 10 août 2001, Ville de DURBUY, 98261, puis C.E., 6 novembre 2003, SA SOCIETE AGRICOLE ET FORSTIERE DE TAVIER, 125111, commenté au texte.

¹¹⁵ Cette zone est actuellement définie à l'article 27 du CWATUP : La zone d'habitat à caractère rural est une zone principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

De telles prescriptions viennent interdire l'accomplissement d'actes qui étaient déjà soumis à permis d'urbanisme ou à d'autres permis, dans d'autres cas, elles interdisent des actes qui étaient libres. Elles ne les interdisent toutefois pas absolument puisqu'une autorisation peut être obtenue en dérogation au classement.

Dans un arrêt du 6 novembre 2003, société anonyme SOCIÉTÉ AGRICOLE ET FORESTIÈRE DE TAVIER, le Conseil d'Etat rejette le moyen. La possibilité d'obtenir l'autorisation de construire suffisant à établir la conformité. Il est en effet établi qu'une zone constructible ne doit pas nécessairement l'être en tous ses points et n'importe comment.

L'impact sur les classements comme monument ou site en cours de validité d'une modification du plan d'aménagement devrait être sans effet immédiat. On considère généralement que les modifications des plans n'ont pas d'effet immédiat sur les actes individuels, même lorsqu'ils ont des effets durables, comme les permis d'environnement.

22.- L'articulation sans absorption organisée par le législateur

Dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, l'articulation était réglée au profit des plans d'aménagement du territoire: « la création des réserves naturelles domaniales et des réserves forestières ainsi que l'agrément des réserves naturelles visées à l'article 10 de la présente loi, ne peuvent aller à l'encontre des prescriptions des plans d'aménagement et des projets de plans régionaux et de secteur »¹¹⁶. Cette solution avait l'avantage de la clarté. La nature d'acte individuel de l'arrêté de classement ou d'agrément comme réserve aurait sans doute déterminé la même solution, comme en matière de site. Cette disposition a été abrogée par le décret natura 2000.

Par la suite, avec le décret natura 2000, le législateur privilégie un critère d'articulation finaliste.

Le décret natura 2000 n'abroge pas le régime des réserves naturelles ou forestières domaniales ou agréées. Il règle la relation entre le régime de classement d'un site natura 2000 et d'autres régimes prévus par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 d'une manière finaliste: « le site concerné bénéficie du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable »¹¹⁷.

Il en est de même dans le rapport aux plans établis en vertu d'autres législations de police. Le décret natura 2000 donne valeur réglementaire à certaines dispositions des arrêtés de classement pris en exécution de celui-ci¹¹⁸. Dès lors que ces arrêtés de classement ont la valeur réglementaire par détermination du législateur il n'y a plus de raison nécessaire qu'ils doivent être conformes aux autres plans à valeur réglementaire¹¹⁹: un règlement régional – soit certaines prescriptions de l'arrêté de classement comme site natura 2000 – peut déroger à un autre règlement régional ou le cas échéant s'imposer à un règlement communal antérieur contraire¹²⁰.

La contradiction demeure toutefois embarrassante. Elle fait l'objet d'un principe de résolution établi par le législateur lui-même. Le trait de ce principe est à nouveau

¹¹⁶ Art. 42.

¹¹⁷ Art. 6ter de la loi du 12 juillet 1973, modifiée par le décret du 6 décembre 2001

¹¹⁸ Art. 26, §1^{er}, al. 3 de la loi du 12 juillet 1973, modifiée par le décret du 6 décembre 2001

¹¹⁹ Ceux-ci sont d'ailleurs définis ad hoc, art. 1^{er}bis, 27°, de la loi du 12 juillet 1973

¹²⁰ Il a fallu de nombreuses années pour établir, en droit de l'aménagement du territoire, que les plans de secteur postérieurs abrogeaient les dispositions contraires des plans d'aménagement communaux antérieurs. Toutefois, malgré leur valeur réglementaire, les permis de lotir délivrés en principe par la commune échappaient à cette règle.

finaliste. Il indique l'objectif de l'articulation - garantir l'intégrité du site ¹²¹ - et détermine le moyen : la concertation entre les services concernés de l'administration régionale ¹²².

Art. 29. §1er. En cas d'incompatibilité entre les prescriptions à valeur réglementaire de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 et les prescriptions à valeur réglementaire d'un ou plusieurs plans en vigueur au moment de la publication de l'arrêté de désignation, le Gouvernement organise une concertation entre les services concernés de l'administration régionale.

Le cas échéant, les modalités de la concertation sont réglées par le Gouvernement.

La proposition de mesures, adoptée à l'issue de la concertation et destinée à garantir l'intégrité du site, est transmise à la commission de conservation concernée pour avis. Si ladite commission estime que les mesures proposées ne suffisent pas pour garantir l'intégrité du site, le ou les plans concernés sont soumis à la procédure prévue au paragraphe 2.

Le ou les plans concernés sont également soumis à la procédure prévue au paragraphe 2 si la commission de conservation concernée ne se prononce pas dans les deux mois de la notification de la proposition de mesures ou si aucune proposition de mesures n'est parvenue à ladite commission dans les six mois du début de la concertation.

Ce texte ne règle pas l'hypothèse de l'adoption postérieure d'un plan contraire au classement natura 2000, fondé sur une autre législation. Mais on ne perd pas de vue que l'éventualité est peu probable puisque le décret règle l'évaluation d'incidences d'un tel plan et la manière d'en tenir compte ¹²³. Si une action devait être autorisée qui porterait atteinte à l'intégrité du site les mesures de compensation seraient obligatoires dans les conditions de forme et de fond prévues (article 29).

De même tout projet à portée individuelle qui entrera postérieurement dans le champ des dispositions à valeur réglementaire de l'arrêté de classement sera soumis à cette évaluation et au régime de l'article 29 ¹²⁴. Un projet individuel aurait dû être conforme aux prescriptions à valeur réglementaire. L'article 29 permet donc une certaine dérogation.

23.- Enjeu politique d'une question technique

On peut bien entendu discuter du degré d'intégration optimal de ces plans et classements, de l'intérêt de maintenir une certaine indépendance à l'élaboration des mesures dont l'objet est de régler un besoin particulier d'occupation du sol. Par exemple, on fait valoir qu'une planification sectorielle de conservation de la nature, établie de manière séparée, éclaire plus nettement sur ces préoccupations spécifiques. Elle rend plus visibles, ensuite, les choix d'affecter le sol à d'autres usages que celui-là que réaliseraient les autres plans d'aménagement ¹²⁵.

En tout cas, pour le législateur, la décision de créer une législation de protection spécifique requiert de régler l'articulation de celle-ci avec les dispositifs à portée plus générale. La manière d'articuler traduit l'intérêt porté à l'objet de la planification sectorielle. Le cumul est envisageable, on vient de le voir. Une autre option est la subordination juridique de ces plans spécifiques aux plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme. C'est donc une question technique des plus importantes

¹²¹ Décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvage, art. 29 ; Doc. Parl. Wall., 250 (2000-2001)/1, du 6 juillet 2001, exposé des motifs, p. 24 ainsi que l'abrogation de l'article 42 de la loi précitée (ibid., p. 27).

¹²² Voy. un commentaire par B. JADOT, Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes, in *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 205 et s. qui signale que les effets de cette concertation sont encore incertains.

¹²³ Conformément aux dispositions de l'article 6 de la directive 92/43, voy. l'article 29, §2, de la loi du 12 juillet 1973, modifiée par le décret du 6 décembre 2001.

¹²⁴ On se reportera au texte de l'article 29, §2.

¹²⁵ Voy. les considérations de M. G. VAN HOORICK sur la législation flamande, in *Natuurbeleidsplanning en ruimtelijke planning. Hoe naar een ecologische netwerk?*, T.R.O.S., 2000/21, pp. 5 et s. pp. 15 et 16.

CONCLUSION

A travers ces quelques illustrations, se dégage l'image d'une législation riche et pleine des bonnes intentions du législateur.

Tantôt patrimoine naturel et culturel conservent leur régime propre, tantôt ils sont protégés par des mécanismes communs.

Nous n'avons rien dit des sanctions et des dispositions répressives dont ces textes sont assortis. Généralement, il s'agit de sanctions sévères.

Toutefois, une des faiblesses de ces matières, observée de manière nette en droit de l'aménagement du territoire, est la faiblesse de l'administration concrète de la sanction.

Ce droit qui assujetti de nombreux comportements humains à des prescriptions administratives est criminogène. C'est une réalité contemporaine à laquelle le législateur s'affronte. Il cherche des solutions. Communiquer, encourager convaincre. Les maisons de l'urbanisme, les journées du patrimoine, les centre d'initiation à l'environnement aident à cette conscientisation. Parfois il décide d'affaiblir l'appareil répressif. Tel est le cas en Flandre où le législateur vient de supprimer le caractère continu d'une série d'infractions à la législation d'urbanisme. Construire sans permis demeure puni ; maintenir ne le sera plus. La prescription et le pardon du pécheur seront donc beaucoup plus facilement acquis.

L'enjeu majeur de ces législations réside sans doute dans leur clarification mais surtout dans leur application.

Michel Pâques
Limont-Tavier en Condroz
Le 7 février 2004