KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 25 juni 1986 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen", heeft op 19 november 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Président du Sénat, le 25 juin 1986, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments", a donné le 19 novembre 1986 l'avis suivant :

1. Zoals kan worden opgemaakt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde brief van de voorzitter van de Senaatscommissie voor de Infrastructuur, heeft de adviesaanvraag alleen betrekking op artikel 13 van het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de Senaat overgezonden ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen (Parl. St., Senaat, 302 (1985-1986) - nr. 1) en, meer bepaald, op de vraag of in verband met het ontworpen artikel 20, § 3, van de wet van 1 april 1971 niet een bevoegdheidsprobleem rijst.

2. Het bedoelde artikel 20, § 3, luidt als volgt :

"§ 3. 1° De Regie is gemachtigd algemene stabiliteitswerken aan geklasseerde monumenten of openbare gebouwen, alsmede restauratiewerken aan de buitenzijde ervan, uit te voeren voor zover deze geklasseerde monumenten of openbare gebouwen erkend worden een nationaal belang te vertonen.

2° De Koning bepaalt, op voordracht van de Minister die de Regie der Gebouwen beheert en met de instemming van de eigenaar van het geklasseerd monument of openbaar gebouw en van de Minister die de Begroting tot zijn bevoegdheid heeft, de lijst van gebouwen die in aanmerking komen voor de sub 1° vermelde werken".

De aangehaalde bepaling werd, ingevolge een amendement van de heren VERMEIREN en PIVIN (Parl. St., Kamer, 440 (1985-1986) - nr. 3) door de Kamer van Volksvertegenwoordigers toegevoegd aan het Regeringsontwerp, over welk ontwerp de afdeling wetgeving van de Raad van State op 8 mei 1985 advies heeft gegeven (Parl. St., Kamer, 1295 (1984-1985) - nr. 1).

.../...

Het voormelde amendement werd als volgt verantwoord :

"De laatste vijf jaren werd artikel 550.01 van de begroting van de Regie der Gebouwen, dat betrekking heeft op de investeringskredieten, een nieuwe oriëntatie gegeven door het aandeel in de uitgaven bestemd voor de restauratie en de zware renovatie van gebouwen (thans circa 40 %) te verhogen.

De Regie der Gebouwen heeft aldus een aanzienlijke technische kennis verworven op het gebied van de restauratie van monumenten :

- restauratie van de Sint-Michielskathedraal, van het kasteel van Alde Biezen, van het kasteel van Seneffe, van het Justitiepaleis van Brussel;

- renovatie van de gebouwen aan het Koningsplein te Brussel, van de Muntschouwburg, van de Halfeeuwfeestpaleizen, ...

In het kader van deze nieuwe oriëntatie der kredieten, waarbij veel groter werkgelegenheid wordt gecreëerd dan bij nieuwbouw, past het de opdracht van de Regie der Gebouwen uit te breiden tot de restauratie van andere geklasseerde monumenten of openbare gebouwen, voor dewelke de Regie niet of niet meer bevoegd is en waarvoor in het kader van de huidige subsidiëringsprocedures de nodige gelden niet voorhanden zijn.

Vertragingen in de subsidiëringsprocedures kunnen inderdaad een snel verval van de monumenten en meteen onomkeerbare toestanden (instortingen, enz.) veroorzaken en a fortiori de uitgaven inzake restauratie sterk doen toenemen.

Onderhavig voorstel heeft tot doel de Regie der Gebouwen machtiging te verlenen om de meest dringende instandhoudingswerken aan monumenten en openbare gebouwen die in verval zijn te laten uitvoeren, zijnde de algemene stabiliteitswerken en de restauratiewerken aan de buitenzijde van de gebouwen (daken en gevels) die eigendom zijn van openbare diensten (Gewesten, Gemeenschappen, provincies, gemeenten, instellingen van openbaar nut, enz.).

.../...

Te dien einde wordt een lijst opgemaakt door de Minister die de Regie beheert van monumenten en gebouwen die in aanmerking komen in funktie van criteria zoals het nationaal belang van het goed, zijn staat van verval, de graad van dringendheid van de restauratie, de omvang der werken die dienen verwezenlijkt te worden.

Deze lijst wordt, na de instemming bekomen te hebben van de eigenaar van het goed en van de Minister die de begroting tot zijn bevoegdheid heeft, vastgesteld bij koninklijk besluit.

.....".

3. Zoals terecht wordt opgeworpen in de eerdervermelde brief van de voorzitter van de Senaatscommissie voor de Infrastructuur, doet het ontworpen artikel 20, § 3, zoals het volgens de verantwoording van het amendement blijkt te moeten worden begrepen, de vraag rijzen of de erin vervatte regeling bestaanbaar kan worden geacht met de bevoegdheden welke aan de Gemeenschappen zijn opgedragen door de artikelen 59bis, § 2, 1°, en 59ter, § 2, 1°, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Overeenkomstig de vermelde Grondwets- en wetsbepalingen is "het cultureel patrimonium", waartoe onbetwistbaar de monumentenzorg behoort, immers een aangelegenheid waarvoor in het Nederlandse, het Franse en het Duitse taalgebied respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap bevoegd zijn.

.../...

Het ontworpen artikel 20, § 3, van de wet van 1 april 1971 strekt er onmiskenbaar toe de mogelijkheid in te voeren dat nationale overheidsorganen, met kredieten uitgetrokken op de begroting van de Regie der Gebouwen, een eigen beleid inzake monumentenzorg gaan voeren.

Men kan weliswaar aanvoeren dat het bedoelde beleid slechts een complementair karakter heeft, aangezien de werken, waartoe het ontwerp de Regie der Gebouwen beoogt te machtigen, betrekking zouden hebben op monumenten en openbare gebouwen die reeds "geklasseerd" zijn, m.a.w. op gebouwen waarvan het cultureel belang door de bevoegde Gemeenschapsinstanties per hypothese reeds werd erkend, maar toch kan niet ontkend worden dat de nationale overheid, uitsluitend op grond van haar eigen appreciatie van het "nationaal belang", met het oog op haar tussenkomst een onderscheid zal maken tussen de bedoelde geklasseerde gebouwen en monumenten.

Behalve wat de geklasseerde gebouwen en monumenten gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betreft, blijkt de ontworpen regeling derhalve neer te komen op een, met het exclusieve karakter van de ter zake aan de Gemeenschappen opgedragen bevoegdheid niet te verenigen, eenzijdige inmenging van de nationale overheid.

---

1. Ainsi qu'il ressort de la lettre du président de la Commission de l'infrastructure du Sénat qui y est jointe, la demande d'avis porte uniquement sur l'article 13 du projet de loi modifiant la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, transmis au Sénat par la Chambre des Représentants (Doc. parl., Sénat, 302 (1985-1986) - n° 1), et plus particulièrement sur la question de savoir si l'article 20, § 3, en projet de la loi du 1er avril 1971 ne soulève pas un problème de compétence.

2. L'article 20, § 3, en question est rédigé comme suit :

> "§ 3. 1° La Régie est autorisée à effectuer des travaux généraux de stabilité à des monuments ou des bâtiments publics classés, ainsi que des travaux de restauration à l'enveloppe de ces ouvrages, pour autant que ceux-ci soient reconnus d'intérêt national.
>
> 2° Sur proposition du Ministre qui gère la Régie, et moyennant l'accord du propriétaire du monument ou du bâtiment public classé et du Ministre qui a le budget dans ses attributions, le Roi établit la liste des bâtiments qui entrent en ligne de compte pour les travaux visés au 1°".

C'est à la suite d'un amendement de MM. VERMEIREN et PIVIN (Doc. parl., Chambre, 440 (1985-1986) - n° 3) que les dispositions reproduites ci-dessus ont été ajoutées par la Chambre des Représentants au projet déposé par le Gouvernement, projet sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, avait donné un avis le 8 mai 1985 (Doc. parl., Chambre, 1295 (1984-1985) - n° 1).

.../...

Cet amendement était justifié comme suit :

"Au cours des cinq dernières années, l'article 550.01 du budget de la Régie des bâtiments, qui porte sur les crédits d'investissement, a fait l'objet d'une réorientation par un accroissement de la part des dépenses destinées à la restauration et à la rénovation lourde de bâtiments (cette part est actuellement d'environ 40 %).

La Régie a ainsi acquis une expérience technique considérable dans le domaine de la restauration de monuments :

- restauration de la Cathédrale Saint-Michel, du château d'Alde Biezen, du château de Seneffe, du Palais de Justice de Bruxelles;

- rénovation des bâtiments de la place Royale à Bruxelles, du Théâtre royal de la Monnaie, des Palais du Cinquantenaire, ...

Dans le cadre de cette réorientation de l'affectation des crédits, qui permet d'exécuter des travaux entraînant la création de beaucoup plus d'emplois que la construction de nouveaux bâtiments, il convient d'étendre la mission de la Régie des bâtiments à la restauration d'autres monuments ou bâtiments publics classés pour lesquels la Régie n'est pas ou n'est plus compétente et pour lesquels les fonds nécessaires ne sont pas disponibles dans le cadre des procédures de subsidiation actuelles.

Des retards dans les procédures de subsidiation peuvent en effet provoquer un délabrement rapide des monuments, qui engendre parfois des situations irréversibles (écroulements, etc.), et entraîner de ce fait une augmentation considérable des dépenses de restauration.

Le présent amendement tend à permettre à la Régie des bâtiments de faire effectuer les travaux de conservation les plus urgents aux monuments et aux bâtiments publics qui se dégradent, à savoir les travaux généraux destinés à assurer la stabilité des édifices et les travaux visant à restaurer l'enveloppe des bâtiments (toits et façades) appartenant à des services publics (Régions, Communautés, provinces, communes, établissements d'utilité publique, etc.).

.../...

A cette fin, le Ministre qui gère la Régie établit une liste des monuments et bâtiments entrant en ligne de compte en fonction de critères tels que l'intérêt national du bien, son état de délabrement, le degré d'urgence de la restauration et l'importance des travaux à réaliser.

Après accord du propriétaire du bien et du Ministre qui a le Budget dans ses attributions, cette liste est fixée par arrêté royal.

.....".

3. Ainsi que le président de la Commission de l'infrastructure du Sénat le fait remarquer à juste titre dans sa lettre précitée, l'article 20, § 3, en projet, tel qu'il paraît devoir s'interpréter selon la justification de l'amendement dont il est issu, soulève la question de savoir si les dispositions qu'il contient peuvent être considérées comme compatibles avec les compétences qui ont été attribuées aux Communautés par les articles 59bis, § 2, 1°, et 59ter, § 2, 1°, de la Constitution, combinés avec l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 4, § ler, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

En effet, conformément aux dispositions constitutionnelles et légales précitées, "le patrimoine culturel", dont la protection des monuments relève incontestablement, est une matière pour laquelle la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone sont compétentes respectivement dans la région de langue française, de langue néerlandaise et de langue allemande.

.../...

L'article 20, § 3, en projet de la loi du 1er avril 1971 vise indéniablement à donner à des organes de l'autorité nationale la possibilité de mener en matière de protection des monuments, à l'aide des crédits ouverts au budget de la Régie des bâtiments, une politique qui leur soit propre.

On peut invoquer, il est vrai, que cette politique ne revêt qu'un caractère complémentaire puisque les travaux que le projet entend autoriser la Régie des bâtiments à exécuter, concerneraient des monuments et des bâtiments publics déjà classés, en d'autres termes des ouvrages dont l'intérêt culturel a déjà, par hypothèse, été reconnu par les autorités communautaires compétentes. Mais on ne peut nier qu'en vue de son intervention l'autorité nationale établira entre les bâtiments et monuments classés dont il s'agit une distinction fondée exclusivement sur sa propre appréciation de l'"intérêt national".

Sauf en ce qui concerne les bâtiments et monuments classés qui sont situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les dispositions en projet paraissent dès lors s'analyser comme une ingérence unilatérale de l'autorité nationale, inconciliable avec le caractère exclusif de la compétence attribuée en la matière aux Communautés.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	:	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
		J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
		J. HERBOTS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. R. STEVENS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.