



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

18 DECEMBRE 1989

PROPOSITION DE DECRET

RELATIVE A LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS MOBILIERS (1)

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1) Voir Doc. Conseil 85 (1988-1989) n° 1.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 3 novembre 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de décret « relative à la protection des biens culturels mobiliers », et ayant délibéré en ses séances des 29 novembre 1989 et 13 décembre 1989, a donné le 13 décembre 1989 l'avis suivant :

Après avoir érigé en principe, en son article 1^{er}, l'interdiction pour les provinces, les communes, les centres publics d'aide sociale et les intercommunales d'aliéner, sous quelque forme que ce soit, les biens culturels mobiliers qui sont leur propriété, la proposition de décret prévoit, en son article 2, que ces personnes de droit public peuvent exceptionnellement aliéner lesdits biens. Encore que la rédaction de l'article 2 laisse à désirer, les développements consacrés à la proposition font clairement apparaître que l'intention est de soumettre les aliénations projetées à la tutelle d'autorisation de la Communauté française (1). Les demandes d'autorisation d'aliéner doivent être décidées, à une majorité qualifiée, par l'autorité compétente pour procéder à l'aliénation, et doivent faire l'objet d'un avis favorable de la commission consultative des arts plastiques.

Après un examen de la proposition, le Conseil d'Etat, section de législation, croit pouvoir se limiter à formuler les trois observations suivantes, toutes relatives à son article 2.

I

La première question qui vient à l'esprit est celle de la compétence de la Communauté française pour soumettre les aliénations envisagées par les personnes publiques précitées à l'autorisation de l'Exécutif. La réponse varie selon la personne publique concernée.

Lorsque le projet d'aliénation est le fait d'une province ou d'une commune, il y a lieu de considérer que les conditions prévues par l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié le 8 août 1988, telles qu'elles ont été, entre autres, explicitées dans l'arrêt n° 38 du 30 juin 1987 de la Cour d'arbitrage, pour qu'une Communauté puisse instituer une tutelle spécifique, sont réunies en l'espèce.

(1) Selon la définition qu'en donne J. Dembour, « L'autorisation de tutelle est l'acte par lequel une autorité supérieure, agissant en vertu des pouvoirs limités qui lui ont été conférés par la loi ou en vertu de celle-ci, déclare qu'une décision projetée par un organe administratif autonome — et qui ne peut être prise en l'absence de cette déclaration — est conforme au droit et ne blesse pas l'intérêt général » (*Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Larcier, 1955, n° 82). A la différence de la tutelle d'approbation, la tutelle d'autorisation est un procédé de tutelle préalable (J. Dembour, *op. cit.*, n° 85).

En effet, la matière dans laquelle cette tutelle s'inscrit ressortit à la compétence des Communautés, et la Communauté française dont il est ici question a confié aux autorités décentralisées la mission de conserver leur patrimoine culturel en leur interdisant d'aliéner, sans autorisation, les biens mobiliers qui la constituent (1).

Par contre, la Communauté française excède sa compétence lorsque, en méconnaissance de la réserve formulée à l'article 5, § 1^{er}, 2^o, a, de la loi spéciale précitée (« la politique d'aide sociale à l'exception : a) des règles organiques des centres publics d'aide sociale; »), elle interdit, sauf autorisation de sa part, aux centres publics d'aide sociale d'aliéner les biens culturels mobiliers qui sont leur propriété. Compétente pour exercer la tutelle, la Communauté ne l'est pas pour l'organiser. L'Etat reste compétent pour ce faire.

De même, ce ne sont pas les Communautés, mais bien les Régions qui, selon le partage de compétence normative opéré entre l'Etat et les Régions par l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la loi spéciale précitée, sont compétentes pour régler la tutelle sur les actes des associations intercommunales et ce, quand bien même ces associations poursuivraient un but culturel.

II

La deuxième question qui se pose a également trait à la compétence de la Communauté, cette fois pour prescrire que la demande d'autorisation d'aliéner soit adoptée à une majorité qualifiée (2). La réponse est que la proposition de décret méconnaît sur ce point les règles répartissant les compétences.

Elle ne peut modifier — même partiellement — les articles 99 de la nouvelle loi communale et 54 de la loi provinciale. En effet, l'article 108, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution, tel qu'il a été modifié le 20 juillet 1970, réserve au législateur national la compétence de régler les institutions provinciales et communales. De même, l'organisation des centres publics d'aide sociale est restée,

(1) Dans son avis du 11 septembre 1989 sur une proposition de loi « relative à la protection des œuvres d'art », le Conseil d'Etat, section de législation, a considéré qu'en ce qui concerne la tutelle ordinaire, le législateur national ne demeure compétent pour déterminer les actes soumis à approbation qu'à l'égard des communes de la région de langue allemande, des communes énumérées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 1^{er} juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons (Doc. Chambre, n° 883/2 - 1988/1989). Pour les autres communes, ce sont les Régions qui sont compétentes en matière de tutelle ordinaire.

(2) Sans doute était-ce également l'intention des auteurs de la proposition d'exiger la même majorité qualifiée en cas d'aliénation faisant — éventuellement — suite à l'autorisation car le contraire serait totalement illogique.

en vertu de l'article 5, § 1^{er}, 2^o, *a*, de la loi spéciale précitée, une prérogative du législateur national, de telle sorte que le législateur décréte excède ses pouvoirs lorsqu'il modifie — fût-ce partiellement — l'article 33 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Enfin, la proposition de décret empiète pareillement sur les compétences du législateur national lorsqu'en méconnaissance de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la loi spéciale précitée, tel qu'il a été explicité dans l'arrêt n^o 17 du 28 juin 1985 de la Cour d'arbitrage, elle impose, s'écartant en cela de l'article 17 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, une majorité qualifiée(1).

III

La troisième observation porte sur la formalité de l'avis favorable de la commission consultative des arts plastiques.

(1) En ce qui concerne l'article 17 de la loi du 22 décembre 1986, voir l'avis L.17.292/2/VR de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 4 juin 1986 sur le projet qui est devenu la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (Doc. Chambre, session 1985-1986, n^o 125/13).

Des développements de la proposition de décret et, singulièrement, du passage reproduit ci-après :

« (par la nécessité de recevoir aussi l'accord de la majorité des membres de la commission consultative des arts plastiques qui existe et fonctionne au sein du ministère de la Communauté française) », il pourrait être inféré que cette « commission » s'identifie en réalité avec le service des arts plastiques du ministère de la Communauté française car il n'existe pas, à la connaissance du Conseil d'Etat, de texte publié créant, pour la Communauté française, une commission consultative des arts plastiques.

Si cette induction est exacte, la proposition de décret est critiquable en tant qu'elle subordonne la décision de l'Exécutif à un avis favorable d'un service administratif placé sous sa dépendance.

En conclusion, la proposition de décret doit être profondément remaniée.

La chambre était composée de :

MM. H. ROUSSEAU, président de chambre; P. FINCCEUR et R. ANDERSEN, conseillers d'Etat; F. DELPEREE et P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation;

Mme R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

Le Greffier,
R. DEROY.

Le Président,
H. ROUSSEAU.