# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 1 octobre 2015 (Belgique). RG 132/2015

* Date : 01-10-2015
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20151001-3
* Role number : 132/2015

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 avril 2014 et parvenue au greffe le 17 avril 2014, un recours en annulation du chapitre 6 (articles 6.1.1 à 6.5.4) et de l'article 10.2.2 du décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier (publié au Moniteur belge du 17 octobre 2013) a été introduit par l'ASBL « Association Royale des Demeures Historiques et Jardins de Belgique », la SPRL « Urselia », Joseph d'Ursel de Bousies, Claire d'Ursel de Bousies et Alix d'Ursel de Bousies, assistés et représentés par Me D. Ryckbost, avocat au barreau de Bruges.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1. Le décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier a pour but d'intégrer dans un seul décret la réglementation relative au patrimoine immobilier, qui était auparavant répartie entre diverses lois et décrets, et de renouveler la politique en cette matière. Lorsque c'est nécessaire, le législateur décrétal maintient encore la distinction entre sites archéologiques, monuments, paysages historico-culturels et sites urbains et ruraux.
Dans le même temps, le législateur décrétal tend à mieux harmoniser la réglementation en matière de patrimoine immobilier avec d'autres domaines, en particulier le droit de l'environnement (aménagement du territoire, nature, forêts et environnement, voy. Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, p. 5) et à mettre en oeuvre certaines conventions adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, faite à Grenade le 3 octobre 1985 et approuvée par la loi du 8 juin 1992. Enfin, le volet concernant l'application de la réglementation a été modernisé en faisant une distinction entre les mesures judiciaires et les mesures administratives et en instaurant la possibilité de condamner les contrevenants au paiement d'un dédommagement intégral (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/1, pp. 1-12).
B.2.1. Les articles 6.1.1 à 6.5.4 attaqués constituent le chapitre 6 (« Protections et paysages ruraux ») du décret relatif au patrimoine immobilier. En vertu de l'article 6.1.1 du décret attaqué, le Gouvernement flamand peut protéger un site archéologique, un monument, un paysage historico-culturel, un site urbain ou rural, y compris le cas échéant une zone de transition. La procédure de protection consiste en une protection provisoire et une protection définitive.
B.2.2. Préalablement à la protection provisoire, le Gouvernement flamand recueille, sauf urgence, l'avis des collèges des bourgmestre et échevins des communes concernées et des départements ou agences de l'autorité flamande qui sont compétents pour l'aménagement du territoire, la politique du logement et le patrimoine immobilier, l'environnement, la nature et l'énergie, la mobilité et les travaux publics et l'agriculture et la pêche, ainsi que de la Commission flamande du patrimoine immobilier (article 6.1.3).
L'arrêté de protection provisoire contient notamment les valeurs patrimoniales, les éléments patrimoniaux et les caractéristiques patrimoniales du bien protégé, les futurs objectifs de gestion qui décrivent la réalisation optimale des valeurs patrimoniales ayant donné lieu à la protection, ainsi que les prescriptions particulières relatives à la préservation et à l'entretien du bien. Sont annexés à l'arrêté de protection provisoire, un plan géoréférencé qui délimite avec précision le bien protégé et, le cas échéant, la zone de transition, un enregistrement photographique de l'état physique du bien protégé et, le cas échéant, une liste reprenant les biens culturels qui font partie intégrante du bien protégé, plus particulièrement l'équipement et les éléments décoratifs dudit bien (article 6.1.4.).
L'arrêté de protection provisoire est publié au Moniteur belge (article 6.1.5) et est notifié, par envoi sécurisé, aux titulaires de droits réels sur le site archéologique, le monument ou le site urbain ou rural, qui sont entendus, à leur demande, par l'Agence. Ces titulaires de droits réels informent par envoi sécurisé les propriétaires des biens culturels de l'arrêté dans les trente jours (article 6.1.6).
Les communes concernées ouvrent une enquête publique au plus tard trente jours après la réception de l'arrêté de protection provisoire. Au cours de cette enquête, l'arrêté de protection provisoire et le dossier de protection sont consultables dans les communes concernées et à l'Agence. Au cours de l'enquête publique, toute personne peut faire connaître ses observations et objections par envoi sécurisé adressé aux communes concernées et les communes peuvent organiser une audition. Elles rédigent un procès-verbal dans lequel figurent les observations, les objections et, le cas échéant, un avis et le rapport de l'audition (article 6.1.7).
L'arrêté de protection provisoire a une durée de validité maximale de neuf mois à compter de la réception visée à l'article 6.1.6. Le Gouvernement flamand peut prolonger ce délai une fois d'une durée maximum de trois mois (article 6.1.9). L'arrêté devient caduc de plein droit si le Gouvernement flamand n'a pas pris d'arrêté de protection définitive dans ce délai (article 6.1.11).
B.2.3. L'arrêté de protection définitive est pris par le Gouvernement flamand (article 6.1.13) et contient, outre les données et annexes qui figuraient également dans l'arrêté de protection provisoire, notamment un document dans lequel l'Agence se prononce sur les objections et observations introduites et, le cas échéant, sur les avis émis et le rapport d'audition (article 6.1.14). L'arrêté est publié au Moniteur belge (article 6.1.15) et est notifié, par envoi sécurisé, aux titulaires de droits réels qui, à leur tour, informent par envoi sécurisé les propriétaires de biens culturels dans les trente jours (article 6.1.16). L'arrêté est également notifié par envoi sécurisé aux communes sur le territoire desquelles se trouve le bien protégé (article 6.1.17).
B.2.4. Le Gouvernement flamand peut modifier ou abroger un arrêté de protection définitive si les valeurs patrimoniales du bien protégé ont été affectées de manière irréparable ou sont perdues, si un déplacement du bien protégé s'impose pour sa préservation, si la modification ou l'abrogation en tout ou partie s'impose pour des motifs d'intérêt général ou si la bonne gestion requiert l'ajout de données (article 6.2.1). Il peut de même modifier ou abroger en tout ou en partie une protection dans un plan d'exécution spatial régional si l'intérêt général le requiert (article 6.2.2).
B.2.5. L'Agence établit une base de données numérique du patrimoine immobilier protégé. En outre, l'agence qui est chargée de l'application de la réglementation tient à jour une banque de données contenant chaque procès-verbal dressé pour cause d'infraction au décret attaqué. Cette dernière base de données est considérée comme un document administratif au sens de l'article 3, 4°, du décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (article 6.3.1).
B.2.6. Les conséquences juridiques de la protection provisoire et de la protection définitive s'imposent aux titulaires de droits réels, aux utilisateurs et aux propriétaires de biens culturels dès la notification visée aux articles 6.1.6 et 6.1.16 du décret attaqué. Elles s'imposent à toute autre personne à partir de la publication au Moniteur belge.
En vertu du « principe de préservation active », les titulaires de droits réels et les utilisateurs d'un bien protégé sont tenus de le maintenir en bon état en procédant aux travaux de préservation, de sécurisation, de gestion, de réparation et d'entretien nécessaires (article 6.4.1). Les conditions générales édictées par le Gouvernement flamand pour la préservation et l'entretien s'appliquent pour autant que les conditions particulières figurant dans l'arrêté de protection n'y dérogent pas (article 6.4.2).
En vertu du « principe de préservation passive », il est interdit de défigurer, d'endommager, de détruire des biens protégés ou de poser d'autres actes qui en affectent la valeur patrimoniale (article 6.4.3).
Certains actes qui ne sont pas soumis à un permis, figurant sur une liste établie par le Gouvernement flamand ou dans l'arrêté de protection, effectués sur des biens protégés ou dans des biens protégés, ne peuvent être entamés sans l'autorisation de l'Agence ou de la commune agréée en matière de patrimoine immobilier, à moins d'avoir fait l'objet d'une dispense dans un plan de gestion (article 6.4.4, § 1er). Aucune autorisation n'est requise pour l'entretien régulier des biens protégés, ni pour les mesures urgentes (articles 6.1.3 et 6.1.4 de l'arrêté portant exécution du décret relatif au patrimoine immobilier).
Si un permis est requis, l'autorité accordant le permis recueille l'avis de l'Agence. S'il ressort des avis que ce qui est demandé est contraire aux normes ayant effet direct dans le domaine du patrimoine immobilier ou si une telle violation ressort manifestement du dossier de demande, le permis est refusé ou subordonné à des garanties relatives au respect de la réglementation en matière de patrimoine immobilier, qui figureront dans les conditions liées au permis. Un permis peut être refusé s'il ressort d'un avis obligatoire que ce qui est demandé n'est pas souhaitable au regard des objectifs ou des obligations de préservation qui sont en vigueur dans le domaine du patrimoine immobilier (article 6.4.4, §§ 2 et 3).
Les prescriptions en matière de protection ne peuvent toutefois imposer des restrictions qui interdisent absolument ou rendent impossibles des travaux ou opérations qui sont conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire, ni empêcher la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions d'affectation (article 6.1.1/1, inséré par le décret du 4 avril 2014).
Les biens culturels mentionnés dans un arrêté de protection d'un monument ne peuvent pas être déplacés hors du monument sans l'autorisation de l'Agence (article 6.4.5).
Un recours administratif organisé est ouvert devant le Gouvernement flamand contre le refus ou contre l'octroi sous conditions d'un permis. Le Gouvernement flamand peut rendre obligatoire l'avis donné par la Commission flamande du patrimoine immobilier dans le cadre d'une telle procédure, si l'exécution d'un permis est susceptible de porter préjudice à un bien protégé (article 6.4.6).
Il est interdit de démolir un monument protégé. Le Gouvernement flamand peut néanmoins accorder une autorisation en vue de la démolition partielle d'un monument protégé et de la démolition totale ou partielle ou de l'érection, de l'installation ou de la reconstruction d'un bâtiment ou d'une construction dans un site urbain ou rural protégé si cela n'en affecte pas la valeur patrimoniale de manière substantielle (article 6.4.7).
Pour des raisons d'utilité publique, le Gouvernement flamand peut procéder à l'expropriation d'un bien protégé si celui-ci menace de tomber en ruine, d'être endommagé ou d'être détruit (article 6.4.10). En revanche, le propriétaire ne dispose pas de la possibilité d'obliger les autorités à procéder à l'achat d'un tel bien.
B.3. Le financement des travaux de préservation du patrimoine immobilier s'effectue principalement grâce à des subsides et des primes. Les articles 10.1.1 à 10.2.2 du décret relatif au patrimoine immobilier disposent :
« Section 1. - Subsides
Art. 10.1.1. Le Gouvernement flamand peut, dans les limites des crédits disponibles à cet effet au budget de la Communauté flamande :
1° conclure des accords de coopération avec des services intercommunaux agréés du patrimoine immobilier, des Paysages régionaux et des dépôts agréés de patrimoine immobilier et accorder des subsides dans ce cadre;
2° conclure des contrats de gestion avec le titulaire du droit matériel ou le gestionnaire d'un site archéologique, d'un monument, d'une ou de plusieurs parcelles dans un paysage historico-culturel, d'un site urbain ou rural ou d'un patrimoine rural et accorder des subsides dans le cadre du contrat de gestion;
3° accorder des subsides de projet.
Le Gouvernement flamand en arrête les modalités.
Section 2. - Primes
Art. 10.2.1. Le Gouvernement flamand peut, dans les limites des crédits disponibles à cet effet au budget de la Communauté flamande :
1° accorder des primes pour des travaux au niveau de biens protégés ou dans des biens protégés et dans des patrimoines ruraux;
2° conclure des contrats de prime pluriannuels pour des travaux de grande envergure et de longue durée au niveau de biens protégés ou dans des biens protégés et dans des patrimoines ruraux;
3° accorder des primes pour l'établissement d'un plan de gestion conformément à l'article 8.8.1, § 1er.
4° accorder des primes pour la gestion d'un patrimoine immobilier protégé et de patrimoines ruraux;
5° accorder des primes pour la gestion d'un patrimoine immobilier pour lequel un plan de gestion a été approuvé conformément à l'article 8.1.1;
6° accorder des primes pour des mesures en faveur de la protection générale du paysage, reprises dans un programme d'action approuvé du patrimoine immobilier;
7° accorder des primes en cas de coût direct exorbitant des fouilles archéologiques à exécuter obligatoirement, telles que reprises dans la note archéologique ratifiée ou dans la note ratifiée.
Le Gouvernement flamand en arrête les modalités.
Art. 10.2.2. Les primes de la Région flamande pour des travaux au niveau d'un patrimoine architectural protégé ou dans un patrimoine architectural protégé s'élèvent au moins aux pourcentages suivants :
1° si le bénéficiaire de la prime est une personne physique ou une personne morale de droit privé : 32,5 % des travaux entrant en considération pour un subventionnement;
2° pour des travaux à des bâtiments appartenant à une commune ou à un CPAS ou à des bâtiments destinés à l'exercice d'un culte reconnu : 80 % des travaux entrant en considération pour un subventionnement.
Le Gouvernement flamand en arrête les modalités ».
Quant à l'intérêt des parties requérantes
B.4.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours, faute d'intérêt des parties requérantes.
B.4.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.
B.4.3. Selon l'article 2 de ses statuts, l'objet social de l'ASBL « Association Royale des Demeures historiques et jardins » est « de promouvoir la sauvegarde et la mise en valeur des demeures historiques, du patrimoine que représentent les jardins et les paysages naturels, en ce compris leurs éléments décoratifs et mobiliers, afin d'assurer leur pérennité, et de promouvoir leur signification culturelle et sociale en Belgique et à l'étranger ». Elle défend à cet égard en particulier les intérêts des propriétaires privés de monuments et paysages protégés dans le cadre de la prise de décisions politiques et assiste les propriétaires dans la gestion de leurs biens protégés. Elle peut, à cet effet, en vertu de la même disposition, fournir des renseignements d'ordre technique et un appui moral à ses membres et défendre leurs droits. Cet objet social se distingue de l'intérêt général et dépasse les intérêts individuels de ses membres.
Cet objet social est susceptible d'être affecté par la norme attaquée, étant donné que les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées imposent une lourde charge aux propriétaires privés de biens protégés sans prévoir la compensation nécessaire à cet effet.
En outre, l'ASBL « Association Royale des Demeures historiques et jardins » poursuit réellement cet objet social puisqu'elle a participé à la préparation du décret attaqué (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/1, pp. 609-610).
B.4.4. Dès lors que la première partie requérante justifie d'un intérêt au recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties requérantes justifient également d'un intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions attaquées.
Quant au premier moyen
B.5.1. Dans leur premier moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 6.1.1 à 6.5.4 du décret relatif au patrimoine immobilier ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, en ce qu'ils ne prévoient pas une indemnisation adéquate pour les lourdes charges qu'ils imposent aux propriétaires privés d'un bien appartenant au patrimoine immobilier protégé et en ce qu'ils ne prévoient pas d'obligation d'achat à charge des autorités publiques.
La première branche du premier moyen concerne les biens immobiliers qui sont protégés, tandis que la seconde branche traite des biens culturels qui se trouvent dans un monument protégé. Etant donné que le même grief est invoqué dans les deux branches, celles-ci sont examinées conjointement.
B.5.2. Dans la mesure où il allègue qu'en réglementant la protection des biens culturels mobiliers, le législateur régional a empiété sur une compétence communautaire, le premier moyen n'est pas recevable puisque ce grief n'a été invoqué pour la première fois que dans le mémoire en réponse.
B.6.1. Parmi les effets d'une protection provisoire ou définitive figurent l'obligation pour le titulaire d'un droit réel ou l'utilisateur de maintenir le bien en bon état et de demander, pour tous les travaux à effectuer dans le bien, même ceux qui ne sont pas soumis à un permis, l'autorisation de l'Agence, ainsi que l'interdiction de principe faite à ces mêmes personnes de démolir partiellement ou totalement ce bien ou de le défigurer, de l'endommager ou de le détruire, d'y exécuter des travaux qui diminuent sa valeur patrimoniale ou de violer d'autres règles relatives au patrimoine immobilier, et de déplacer partiellement ou totalement le bien.
B.6.2. De plus, le titulaire d'un droit réel est tenu par les objectifs de gestion, les prescriptions particulières en matière de préservation et d'entretien et, le cas échéant, les prescriptions particulières de préservation et d'entretien de la zone de transition, imposés par le Gouvernement flamand dans l'arrêté de protection.
Le titulaire d'un droit réel doit aussi se charger de la notification, par envoi sécurisé, des arrêtés de protection provisoire et définitive aux propriétaires des biens culturels qui se trouvent dans le bien protégé et qui figurent dans l'arrêté de protection.
B.6.3. Il est interdit aux titulaires de droits réels sur des biens culturels se trouvant dans un bien protégé et figurant dans l'arrêté de protection de déplacer ces biens en dehors du monument, sauf autorisation de l'Agence.
B.6.4. L'arrêté de protection provisoire du bien résulte d'une décision unilatérale de l'autorité publique, sans consultation des titulaires de droits réels ou des utilisateurs des biens protégés. Postérieurement à cet arrêté, ceux-ci disposent du droit d'être entendus et de formuler leurs observations sur la valeur patrimoniale de leur propriété, ainsi que sur les possibilités pratiques et financières de remplir les obligations imposées. A partir de la notification aux titulaires de droits réels ou aux utilisateurs, les effets juridiques d'une protection provisoire leur sont applicables. Après sa notification, l'arrêté est publié par extraits au Moniteur belge. A partir de ce moment, les effets juridiques de l'arrêté de protection provisoire sont applicables à tous.
B.6.5. Les effets d'un arrêté de protection s'étendent sur neuf mois au minimum dans le cas d'une protection provisoire qui ne se transforme pas en une protection définitive et sont, en principe, d'une durée indéterminée dans le cas d'une protection définitive.
B.6.6. La violation des injonctions et des interdictions imposées par le décret relatif au patrimoine immobilier est sanctionnée, sur la base de l'article 11.2.1 de ce décret, par une sanction pénale, une amende administrative ou une combinaison des deux sanctions.
La sanction pénale consiste, selon l'article 11.2.2 de ce décret, en une peine d'emprisonnement de huit jours à cinq ans et en une amende de 26 euros à 400 000 euros ou en l'une de ces peines seulement. Elle concerne notamment le non-respect du principe de préservation active, du principe de préservation passive, de l'interdiction de démolition, des prescriptions particulières en matière de préservation et d'entretien du bien et de l'interdiction d'y effectuer des travaux sans l'autorisation de l'Agence.
L'amende administrative s'élève au maximum à 10 000 euros et sanctionne notamment le fait de contrevenir aux obligations d'information et aux obligations de notification aux propriétaires des biens culturels qui se trouvent dans le bien protégé.
De plus, en vertu des articles 11.4.1 et 11.4.3 du décret relatif au patrimoine immobilier, le contrevenant peut être condamné, tant par le juge pénal que par le juge civil, à la réparation intégrale des dégâts provoqués par l'infraction à la réglementation en matière de patrimoine. Si la réparation ou la reconstruction n'est pas possible ou opportune, le juge ordonne une indemnisation intégrale du préjudice subi par l'intérêt général en raison de la disparition des valeurs patrimoniales, accompagnée, si nécessaire, des mesures destinées à prévenir tout dommage ultérieur.
B.7.1. L'article 16 de la Constitution dispose :
« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».
L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».
B.7.2. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.
B.7.3. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).
La limitation du droit de propriété par suite d'une mesure de protection qui règle l'« usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du second alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.
B.7.4. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.
B.8.1. En vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général.
Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés - c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions - d'une mesure de coercition qui est en soi régulière, comme le fait d'imposer une servitude d'utilité publique, ne doivent pas être mis à charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.
B.8.2. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a toutefois pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.
L'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt public ne confèrent pas un droit à une indemnité au propriétaire du fonds » (Cass., 16 mars 1990, Pas., 1990, I, n° 427; CEDH, 25 juin 2015, Couturon c. France, §§ 34 à 43).
B.8.3. Une indemnité n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la servitude d'utilité publique ou la restriction du droit de propriété du groupe de citoyens ou d'institutions qui en font l'objet excèdent la charge qui peut être imposée dans l'intérêt général à un particulier.
B.8.4. Par son arrêt n° 55/2012 du 19 avril 2012, auquel les parties requérantes se réfèrent, la Cour a dit pour droit que l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature violait les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle le titulaire d'un permis d'urbanisme régulièrement délivré qui ne détient aucun droit réel sur la parcelle frappée de l'interdiction de bâtir résultant d'une désignation définitive comme zone de dunes protégée ne peut obtenir aucune compensation des dépenses qu'il a effectuées pour réaliser la destination de cette parcelle.
Par son arrêt n° 12/2014 du 23 janvier 2014, auquel les parties requérantes se réfèrent aussi, la Cour a dit pour droit que les articles 232 et 240 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire violaient l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils n'organisent pas un régime d'indemnisation d'une interdiction de bâtir résultant d'une mesure de classement. Le litige soumis au juge a quo concernait des propriétaires de terrains qui demandaient une indemnisation, fondée sur l'article 1382 du Code civil, en raison de l'interdiction de bâtir résultant de l'arrêté de classement de leurs parcelles, alors même que celles-ci étaient situées en zone d'habitation et avaient fait l'objet d'un permis de lotir. La Cour avait limité son examen à cette situation.
B.9.1. Par ces arrêts, la Cour répondait à des questions préjudicielles, tout en limitant son examen à la situation concrète de l'instance soumise au juge a quo. En revanche, dans le cadre d'un recours en annulation, la Cour doit tenir compte du fait que le décret attaqué peut être appliqué à un nombre illimité de cas.
B.9.2. Pour le titulaire d'un droit réel et pour le propriétaire de biens culturels, les effets concrets d'arrêtés de protection pris en vertu du chapitre 6 du décret attaqué peuvent varier considérablement d'un cas à l'autre.
Ce chapitre s'applique en effet à une multitude de statuts de protection, en l'occurrence des sites archéologiques, des monuments, des paysages historico-culturels et des sites urbains et ruraux, y compris le cas échéant une zone de transition. L'impact de l'arrêté de protection sur le droit au respect des biens dépend également de son contenu, notamment de la liste des actes qui ne peuvent être entamés sans autorisation, et des prescriptions particulières en matière d'entretien et de conservation qui sont imposées dans cet arrêté au propriétaire.
En outre, l'impact d'un arrêté de protection pour le titulaire d'un droit réel ou le propriétaire de biens culturels peut notamment dépendre de la prévisibilité raisonnable de la protection du bien, du moment où et de la raison pour laquelle le bien a été acquis, des projets qui étaient envisagés pour ce bien, en ce compris les permis qui avaient déjà été demandés ou obtenus, des investissements déjà effectués, de l'incidence de l'arrêté de protection sur la valeur vénale du bien et des connaissances et moyens financiers dont le titulaire d'un droit réel ou le propriétaire de biens culturels disposent pour répondre aux obligations qui découlent de l'arrêté de protection.
B.10.1. Dans de nombreux cas, la charge qu'un arrêté de protection impose au titulaire d'un droit réel du bien protégé ou au propriétaire des biens culturels qui s'y trouvent n'est pas de nature à justifier une indemnisation sur la base du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.
Une telle indemnisation ne peut en effet être accordée que pour autant que les effets disproportionnés d'une mesure de protection excédent le risque social ou entrepreneurial normal. D'ailleurs, seule la partie de la charge imposée qui dépasse ces risques est indemnisable.
B.10.2. Conformément à l'article 144 de la Constitution, il appartient au juge ordinaire de vérifier in concreto, en tenant compte de tous les aspects privés et publics de chaque cas, si la charge qui, à la suite d'un arrêté de protection, frappe le titulaire d'un droit réel sur le bien protégé ou le propriétaire des biens culturels qui s'y trouvent, justifie une indemnisation, et il lui appartient également d'en fixer le montant.
Il peut, pour ce faire, tenir compte notamment, en plus des éléments mentionnés en B.9.2, des intérêts qui sont à la base du décret attaqué, de la valeur patrimoniale et de l'intérêt patrimonial du bien protégé, du comportement antérieur du propriétaire par rapport à la valeur patrimoniale du bien, des primes et subventions déjà octroyées et de la capacité financière de l'autorité publique. En revanche, dans le cadre du contrôle d'une mesure concrète de protection au regard du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, il ne peut pas juger de l'opportunité de l'arrêté de protection.
B.10.3. Dans le cadre du présent recours en annulation, la Cour doit vérifier si l'absence de toute indemnité, qui impliquerait une limitation de l'accès au juge, est raisonnablement justifiée.
B.11.1. Le décret relatif au patrimoine immobilier ne prévoit aucune compensation directe, ni pour la restriction apportée au droit au respect des biens et au droit à la libre disposition du bien protégé, ni pour la diminution potentielle de la valeur vénale, résultant de la protection.
En outre, le décret relatif au patrimoine immobilier ne prévoit aucune indemnisation pour le rôle administratif que doit jouer le titulaire d'un droit réel sur le bien protégé.
B.11.2. Au cours des débats en commission de l'Environnement, de la Nature, de l'Aménagement du territoire et du Patrimoine immobilier sur le projet qui a conduit au décret attaqué, certains membres ont suggéré qu'il était souhaitable d'élaborer un mécanisme de compensation pour le préjudice patrimonial (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, pp. 15, 22 et 59). Le ministre compétent a répondu sur ce point : « Le fait de ne pas prévoir un régime d'indemnisation constitue une option politique » (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, pp. 42 et 45).
B.11.3. Le législateur décrétal a donc choisi de ne prévoir aucune compensation directe des charges qui résultent, pour les titulaires de droits réels, de la protection d'un site archéologique, d'un monument, d'un paysage historico-culturel ou d'un site urbain ou rural. Ainsi, le législateur décrétal n'a pas repris les règles contenues dans l'article 35 du décret du 16 avril 1996 relatif à la protection des sites ruraux, lequel prévoyait une indemnisation si la diminution de valeur d'un bien immobilier résultait directement des prescriptions figurant dans un arrêté de protection définitive d'un site. Il n'a pas davantage repris l'obligation d'acquisition incombant à la Région flamande que prévoyait l'article 34 dudit décret.
B.12.1. En matière de politique environnementale, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution aux législateurs régionaux de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable.
Le Constituant a conçu de manière large le droit à la protection d'un environnement sain. Ce droit contient le droit à un bon aménagement du territoire, en ce compris le respect de la nature et du patrimoine. Les travaux préparatoires font notamment apparaître qu'incombe aux pouvoirs publics la responsabilité toute particulière « de veiller à ce que les générations futures puissent encore disposer d'un environnement vivable » (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 10).
Il ressort en outre des travaux préparatoires relatifs à l'article 23 de la Constitution que le Constituant ne souhaitait pas « confiner les citoyens dans un rôle passif ou [...] les inciter à adopter une attitude passive », mais qu'au contraire, il entendait affirmer que « quiconque a des droits, a également des devoirs », partant de l'idée que « le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit ». C'est pourquoi il a permis aux législateurs auxquels il confie la charge de garantir les droits économiques, sociaux et culturels de tenir compte des « obligations correspondantes », selon les termes de l'alinéa 2 de l'article 23 (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 16-17).
B.12.2. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoie pas expressément la protection de la nature et du patrimoine, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé à cet égard :
« Si aucune disposition de la Convention n'est spécialement destinée à assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel (Kyrtatos c. Grèce, n° 41666/98, § 52, 22 mai 2003), la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de le préserver (Fredin c. Suède (n° 1), 18 février 1991, § 48, série A n° 192). L'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'Etat a légiféré en la matière. Les pouvoirs publics assument alors une responsabilité qui devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en oeuvre (Hamer c. Belgique, n° 21861/03, § 79, 27 novembre 2007). Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts - individuel et collectif - en présence (voir, mutatis mutandis, Fotopoulou c. Grèce, n° 66725/01, 18 novembre 2004) » (CEDH, 3 mai 2011, Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados c. Grèce, § 50).
« S'agissant de domaines tels que celui de l'environnement, la Cour respecte l'appréciation portée à cet égard par le législateur national, sauf si elle est manifestement dépourvue de base raisonnable » (CEDH, décision, 2 mars 2006, Ansay et autres c. Turquie).
« Si les titulaires de droits de créance pécuniaires peuvent en général se prévaloir de droits fermes et intangibles, il en va autrement en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, domaines portant sur des droits de nature différente et qui sont essentiellement évolutifs. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'Etat, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique. Dans de tels cas, où l'intérêt général de la communauté occupe une place prééminente, la Cour est d'avis que la marge d'appréciation de l'Etat est plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils » (CEDH, 27 avril 2004, Gorraiz Lizarrraga et autres c. Espagne, § 70).
Le législateur national dispose en particulier d'un pouvoir d'appréciation étendu lorsque la protection du patrimoine culturel est en cause (CEDH, 29 mars 2011, Potomska et Potomski c. Pologne, § 67). La Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que « la propriété, en ce compris la propriété privée, a aussi une fonction sociale, qui, dans certaines circonstances appropriées, doit entrer en ligne de compte afin de déterminer si un juste équilibre a été atteint entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les droits fondamentaux de l'individu » (ibid.). A cet égard, la Cour européenne examine en particulier si, au moment d'acquérir la propriété du bien en cause, le requérant connaissait ou aurait dû connaître les limitations de propriété ou les futures restrictions éventuelles, s'il existait des espérances légitimes quant à l'utilisation de son droit de propriété ou une acceptation du risque à l'achat, ainsi que l'importance de la restriction imposée et la possibilité de contester en justice la nécessité de cette restriction (ibid.).
B.12.3. Le législateur décrétal dispose dès lors d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer quelles mesures sont appropriées afin de réaliser le but qu'il poursuit en matière de protection de la nature et du patrimoine.
Par le décret du 14 février 2014 portant assentiment à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro le 27 octobre 2005 et signée le 25 juin 2012, laquelle ne crée toutefois pas de droits exécutoires (article 6, c), le législateur décrétal a notamment reconnu que toute personne, seule ou en commun, a le droit de bénéficier du patrimoine culturel et de contribuer à son enrichissement (article 4, a) et s'est engagé à promouvoir la protection du patrimoine culturel comme un élément majeur des objectifs conjugués du développement durable, de la diversité culturelle et de la création contemporaine (article 5, e).
Par ailleurs, la Convention de Grenade du 3 octobre 1985 précitée oblige le législateur compétent, entre autres, à prévoir la possibilité « de mettre en demeure le propriétaire d'un bien protégé d'effectuer des travaux ou de se substituer à lui en cas de défaillance de sa part » (article 4, 2°, c).
B.13.1. La mesure de protection visée au chapitre 6 du décret relatif au patrimoine immobilier emporte, par son objet et par ses effets, une restriction de l'utilisation du bien protégé.
Pareille limitation du droit de propriété, imposée dans l'intérêt général aux termes de la procédure décrite en B.2.2 et B.2.3, est justifiée au regard de la valeur spécifique, archéologique, architecturale, artistique, culturelle, esthétique, historique, archéologico-industrielle, technique, de structuration de l'espace, sociale, urbanistique, anthropologique ou scientifique, au sens de l'article 2.1, 26°, du décret relatif au patrimoine immobilier.
B.13.2. Etant donné que la protection du patrimoine constitue une tâche importante d'intérêt général, les charges résultant de la mise en oeuvre de la politique relative au patrimoine qui excèdent le risque social ou entrepreneurial normal doivent en principe être réparties de manière égale parmi la communauté, et ne peuvent pas être imposées comme telles à un groupe limité de particuliers.
B.13.3. L'absence d'une quelconque indemnité pour les titulaires d'un droit réel sur le bien protégé ou sur des biens culturels qui s'y trouvent n'est cependant justifiée par le législateur décrétal qu'en indiquant qu'il s'agit d'une « option politique » (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, pp. 42 et 45).
Cette justification ne tient pas compte de la multiplicité des situations qui peuvent se présenter dans des cas concrets, à la suite d'un arrêté de protection, et dont il n'est pas à exclure in abstracto que dans certains cas, elles constitueront un risque social ou entrepreneurial extraordinaire.
B.13.4. Conformément aux travaux préparatoires mentionnés en B.13.3, le décret attaqué ne contient pas de régime d'indemnisation mais n'interdit pas que le juge examine, dans le cadre d'un arrêté de protection concret, si, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, une indemnité doit être octroyée.
En cas de silence du législateur, il appartient au juge d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et de prendre en compte tous les éléments concrets d'intérêt public et privé, dont les éléments énumérés en B.9.2 et B.10.2, ainsi que les attentes raisonnables des citoyens en ce qui concerne la solidarité que l'on attend d'eux (Cass., 24 juin 2010, Pas., 2010, n° 453).
B.14. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.13.4, le chapitre 6 du décret attaqué est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.
Sous cette réserve, le premier moyen n'est pas fondé.
Quant au deuxième moyen
B.15.1. Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 6.1.2, 6.1.4, 6.1.5, 6.1.7, 6.1.14, 6.1.15, 6.1.17, 6.2.5, 6.2.6 et 6.3.1 du décret relatif au patrimoine immobilier ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, dans la mesure où ils accordent aux fonctionnaires habilités par le Gouvernement flamand un droit d'accès à des domiciles privés et à des locaux professionnels après autorisation rendue sur requête unilatérale par le président du tribunal de première instance et dans la mesure où ils prévoient un enregistrement photographique de l'état physique du bâtiment, y compris l'intérieur et les biens culturels, sans l'accord préalable des titulaires de droits réels sur le monument et des propriétaires des biens culturels.
B.15.2. Les parties requérantes n'exposent pas comment les mesures attaquées pourraient violer l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans cette mesure, le moyen n'est pas recevable.
B.16.1. L'article 15 de la Constitution dispose :
« Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».
L'article 22 de la Constitution dispose :
« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.
La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».
L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».
Il ressort des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a recherché la plus grande concordance possible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).
B.16.2. Le droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée et leur vie familiale.
L'article 22, alinéa 1er, de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais ils exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée et familiale, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, Kroon et autres c. Pays-Bas, § 31; grande chambre, 12 octobre 2013, Söderman c. Suède, § 78).
B.16.3. Le législateur décrétal, lorsqu'il élabore un régime qui entraîne une ingérence de l'autorité publique dans la vie privée, jouit d'une marge d'appréciation pour tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble (CEDH, 26 mai 1994, Keegan c. Irlande, § 49; 27 octobre 1994, Kroon et autres c. Pays-Bas, § 31; 2 juin 2005, Znamenskaya c. Russie, § 28; 24 novembre 2005, Shofman c. Russie, § 34; 20 décembre 2007, Phinikaridou c. Chypre, §§ 51 à 53; 25 février 2014, Ostace c. Roumanie, § 33).
Cette marge d'appréciation du législateur décrétal n'est toutefois pas illimitée : pour apprécier si une règle légale est compatible avec le droit au respect de la vie privée, il convient de vérifier si le législateur décrétal a trouvé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.
B.16.4. Le droit au respect du domicile vaut pour les locaux professionnels (CEDH, 15 juillet 2003, Ernst et autres c. Belgique) et pour les sociétés (CEDH, 16 avril 2002, Société Colas Est c. France).
B.16.5. Le droit au respect du domicile revêt un caractère civil au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Etant donné que l'exercice du droit de pénétrer dans des locaux habités constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile, les contestations y relatives doivent être traitées dans le respect des garanties prévues par cette disposition.
Quant à l'accès aux domiciles privés et aux locaux professionnels
B.17. En vertu de l'article 6.1.2, attaqué, du décret relatif au patrimoine immobilier, les fonctionnaires désignés à cet effet par le Gouvernement flamand ont, pour l'examen des valeurs patrimoniales, accès aux sites archéologiques, monuments, paysages historico-culturels, sites urbains et ruraux qui entrent en considération pour une protection. Cet accès inclut également les domiciles privés et les locaux professionnels, même s'il n'est permis qu'entre neuf et vingt-et-une heures et moyennant l'autorisation du président du tribunal de première instance, laquelle est demandée par requête unilatérale, conformément aux articles 1025 à 1034 du Code judiciaire.
B.18. En prévoyant l'accès aux habitations privées et aux locaux professionnels, la disposition attaquée peut porter atteinte à l'inviolabilité du domicile garantie par l'article 15 de la Constitution, interprété à la lumière de l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.
La Cour se doit donc d'examiner si l'article 6.1.2 attaqué porte une atteinte disproportionnée au droit à l'inviolabilité du domicile.
B.19.1. Comme la Cour l'a jugé par ses arrêts nos 171/2008, du 3 décembre 2008, 10/2011, du 27 janvier 2011, et 105/2012, du 9 août 2012, qui portaient respectivement sur des dispositions concernant l'inspection du travail, les douanes et accises, et la répression du travail frauduleux, la contrefaçon et la piraterie, les garanties de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme impliquent, entre autres, que les personnes concernées puissent bénéficier d'un contrôle juridictionnel, en fait comme en droit, de la régularité de la décision autorisant l'accès aux locaux habités ainsi que, le cas échéant, des mesures prises sur son fondement. Le ou les recours disponibles doivent permettre, en cas de constat d'irrégularité, soit de prévenir l'accès, soit, dans l'hypothèse où un accès jugé irrégulier a déjà eu lieu, de fournir à l'intéressé un redressement approprié.
B.19.2. Par l'arrêt n° 171/2008 précité, la Cour a jugé que la simple circonstance que l'autorisation de pénétrer dans des locaux habités est délivrée par un juge ne pouvait être considérée comme une garantie suffisante au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que la personne visée par la mesure projetée - qui ignore à ce stade cette mesure - ne peut se faire entendre.
B.19.3. Il ressort aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que le droit au respect du domicile peut certes s'appliquer également à des locaux professionnels, mais que la marge d'appréciation des Etats contractants est plus large lorsqu'il s'agit de locaux utilisés à des fins professionnelles ou commerciales (CEDH, 14 mars 2013, Bernh Larsen Holding AS et autres c. Norvège, § 159).
B.19.4. Il s'ensuit que l'intervention préalable d'un juge indépendant et impartial représente une garantie majeure pour le respect des conditions d'une atteinte à l'inviolabilité du domicile, mais que l'absence d'une autorisation judiciaire préalable peut être compensée dans certaines circonstances par un contrôle judiciaire exercé a posteriori, qui constitue donc une garantie essentielle pour s'assurer de la compatibilité de l'ingérence en cause avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voy. CEDH, 2 octobre 2014, Delta Pekssrny a.s. c. République tchèque, §§ 83, 87 et 92; CJUE, 18 juin 2015, Deutsche Bahn AG et autres c. Commission, C-583/13 P, points 26, 32 et 35).
B.20. Lorsqu'elle examine si l'article 6.1.2 attaqué porte une atteinte disproportionnée au droit à l'inviolabilité du domicile, la Cour doit tenir compte du fait qu'un examen de la valeur patrimoniale des bâtiments visités ne s'effectue pas dans le cadre de la recherche ou de la poursuite d'une infraction ou de toute autre violation ou de la surveillance du respect de la législation. L'examen a lieu préalablement à une mesure de protection et dans l'optique de celle-ci.
Le rôle des agents patrimoniaux diffère à cet égard de celui des inspecteurs sociaux (arrêt n° 171/2008), des agents des douanes et accises (arrêt n° 10/2011) et des fonctionnaires chargés de repérer le travail frauduleux, la contrefaçon et la piraterie (arrêt n° 105/2012). Leur rôle diffère dans la même perspective du rôle d'agents qui, dans d'autres domaines (logement, bien-être animal, environnement, aménagement du territoire, etc.) se voient accorder un accès à des domiciles et locaux professionnels afin de contrôler le respect de la législation concernée et, a fortiori, du rôle des autorités judiciaires lorsqu'il est procédé à une perquisition dans le cadre de la recherche et de la poursuite d'une infraction ou de l'exécution d'une condamnation pénale.
B.21.1. Le président du tribunal de première instance qui, en vertu de l'article 6.1.2 attaqué, accorde l'autorisation de visiter un domicile privé ou un local professionnel, dispose d'un large pouvoir d'appréciation afin de déterminer si les circonstances qui lui sont soumises justifient une atteinte au principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile. L'autorisation qu'il délivre est spécifique. Elle concerne une enquête précise quant aux valeurs patrimoniales, vise une habitation déterminée et ne vaut que pour les personnes au nom desquelles l'autorisation est accordée. L'autorisation doit être explicitement motivée. Elle doit notamment énoncer les particularités précitées et donner les instructions nécessaires afin que les intéressés puissent contrôler si la visite effectuée par les agents mandatés reste dans les limites autorisées et ne dépasse pas son but (voy., mutatis mutandis, CEDH, 9 décembre 2004, Van Rossem c. Belgique, §§ 43 et 45).
B.21.2. Dans la mesure où elle accorde seulement aux agents patrimoniaux un accès à des domiciles privés et à des locaux professionnels « avec l'autorisation du président du tribunal de première instance », la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'inviolabilité du domicile.
B.22.1. L'autorisation du président du tribunal de première instance doit toutefois être demandée « par requête unilatérale conformément aux articles 1025 à 1034 inclus du Code judiciaire ».
En dehors des exceptions expressément prévues par la loi, une requête unilatérale peut seulement être introduite par un avocat (article 1027 du Code judiciaire). L'ordonnance est délivrée en chambre du conseil. Elle est exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution, à moins que le juge n'en ait décidé autrement (article 1029 du Code judiciaire). Dans les trois jours de la prononciation, l'ordonnance est notifiée sous pli judiciaire par le greffier au requérant et aux parties intervenantes (article 1030 du Code judiciaire). L'appel de l'ordonnance par le requérant ou par toute partie intervenante est formé par une requête dans le mois à partir de la notification (article 1031 du Code judiciaire). Toute personne qui n'est pas intervenue à la cause, en la même qualité, peut former opposition à la décision qui préjudicie à ses droits (article 1033 du Code judiciaire).
B.22.2. L'introduction par requête unilatérale a pour effet que le titulaire d'un droit réel, l'habitant ou l'utilisateur du bien qui pourrait faire l'objet d'une protection provisoire peut être confronté à une décision judiciaire exécutoire autorisant l'accès à son habitation ou à ses locaux professionnels, sans qu'il ait pu au préalable mener une défense contradictoire à ce sujet.
B.22.3. La disposition attaquée a été justifiée dans les travaux préparatoires de la manière suivante :
« Le patrimoine immobilier n'est pas qu'un simple décor. Les monuments, les sites archéologiques, les paysages et les sites urbains et ruraux sont davantage qu'une façade, un mur ou une limite foncière. Derrière les murs des monuments ou dans les grandes parcelles foncières, se trouvent souvent des éléments de valeur qui font partie intégrante du bien immobilier en question. Pour apprécier si un bien vaut d'être protégé, il est donc essentiel de pouvoir également prendre en compte ces éléments. C'est pour cette raison que le présent décret règle l'accès aux sites archéologiques, aux paysages, aux monuments et aux sites urbains et ruraux qui entrent en considération pour une protection. Les fonctionnaires désignés n'ont toutefois accès aux domiciles privés et aux locaux professionnels qu'entre neuf heures du matin et neuf heures du soir et moyennant l'autorisation du président du tribunal de première instance. L'autorisation est demandée sur requête unilatérale, conformément aux articles 1025 à 1034 du Code judiciaire » (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/1, pp. 55-56).
B.22.4. En vertu de la Convention de Grenade précitée, le législateur décrétal est tenu d'appliquer « des procédures de contrôle et d'autorisation appropriées » en vue de la sauvegarde légale de biens immobiliers qui font partie du patrimoine architectural (article 4, 1°). Les installations ou éléments décoratifs » faisant partie intégrante desdits monuments entrent également dans le champ d'application de la Convention (article 1er).
B.22.5. L'examen du caractère digne d'être protégé des éléments de valeur qui se trouvent dans un bien immobilier entrant en considération pour une protection n'exige pas en soi de porter atteinte au principe du contradictoire. L'accès à une habitation ou à un local professionnel avec l'accord du titulaire d'un droit réel, de l'habitant ou de l'utilisateur de celui-ci ou, en l'absence d'un tel accord, moyennant une autorisation judiciaire obtenue à l'issue d'une procédure contradictoire suffisent à atteindre cet objectif.
B.22.6. Dans la mesure où l'autorisation de visiter des habitations privées et des locaux professionnels doit être demandée « sur requête unilatérale conformément aux articles 1025 à 1034 inclus du Code judiciaire », la disposition attaquée porte atteinte de manière disproportionnée au droit à l'inviolabilité du domicile. Dans cette mesure, le second moyen est fondé.
B.23. Il y a lieu dès lors d'annuler la dernière phrase de l'article 6.1.2.
Pour préserver la légalité des visites qui auraient été effectuées sur la base de la disposition annulée, la Cour maintient, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les effets de la disposition annulée à l'égard des autorisations données par le président du tribunal de première instance avant la date du présent arrêt.
En ce qui concerne l'enregistrement photographique
B.24. En vertu de l'article 6.1.4, § 2, alinéa 2, 2°, d'une part, et de l'article 6.1.14, alinéa 2, 2°, d'autre part, du décret relatif au patrimoine immobilier, un enregistrement photographique de l'état physique du bien protégé doit être joint en annexe à tout arrêté de protection provisoire, d'une part, et définitive, d'autre part. Aux termes de l'article 6.2.5, alinéa 2, 2°, et de l'article 6.2.6, alinéa 2, 2°, du décret précité, la même obligation s'applique à tout arrêté procédant à une modification provisoire ou définitive de l'arrêté de protection. Selon l'article 12.3.5, alinéa 2, 2°, et l'article 12.3.6, alinéa 2, 2°, du même décret, il en va de même pour tout arrêté visant à la transposition provisoire ou définitive d'un arrêté de protection pris sous l'empire de la réglementation antérieure en un arrêté de protection adopté sous l'empire du décret relatif au patrimoine immobilier.
B.25. Ni le décret relatif au patrimoine immobilier ni l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant exécution du décret relatif au patrimoine immobilier du 12 juillet 2013 n'expliquent ce qu'il convient d'entendre par un enregistrement photographique. Partant, l'enregistrement photographique doit être interprété conformément au droit au respect de la vie privée, en ce sens qu'il concerne seulement l'état du bien protégé, à l'exclusion des éléments qui ressortissent à la sphère privée.
Ainsi interprétées, les dispositions attaquées sont compatibles avec les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.
Sous réserve de cette interprétation, le deuxième moyen n'est pas fondé dans la mesure où il traite de l'enregistrement photographique de l'état physique du bien protégé.
Quant au troisième moyen
B.26. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes allèguent que l'article 10.2.2 du décret relatif au patrimoine immobilier n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les personnes physiques et les personnes morales de droit privé auraient droit, pour les travaux à effectuer sur ou dans un patrimoine architectural protégé, à une prime inférieure à la prime à laquelle les communes ou les centres publics d'action sociale ont droit pour les mêmes travaux.
B.27.1. L'article 10.2.2, 1°, du décret relatif au patrimoine immobilier garantit, dans les limites des crédits disponibles à cet effet dans le budget de la Communauté flamande, une prime pour les personnes physiques ou les personnes morales de droit privé qui effectuent des travaux sur ou dans un patrimoine architectural protégé, à concurrence d'au moins 32,5 % du montant des travaux qui peuvent être subventionnés.
L'article 10.2.2, 2° du décret relatif au patrimoine immobilier garantit, dans les limites des crédits disponibles à cet effet dans le budget de la Communauté flamande, une prime pour les communes et les centres d'action sociale qui effectuent des travaux sur ou dans un patrimoine architectural protégé, à concurrence d'au moins 80 % du montant des travaux qui peuvent être subventionnés.
B.27.2. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée contient seulement des seuils minimaux pour les deux catégories de personnes, de sorte qu'une inégalité de traitement ne pourrait résulter que de l'arrêté d'exécution.
Puisque la disposition attaquée garantit un pourcentage minimal distinct pour les deux catégories de personnes, elle contient toutefois elle-même une différence de traitement.
B.28. La disposition attaquée s'inscrit dans le cadre des obligations qui sont imposées, en vertu du décret relatif au patrimoine immobilier, tant à des personnes privées qu'à des autorités publiques, en vue de la préservation du patrimoine immobilier. Lorsque, pour qu'il puisse être satisfait à ces obligations, le législateur décrétal prévoit un système de subventions, il lui appartient en premier lieu d'en établir les priorités. Sur ce point, la Cour ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que celui dont dispose le législateur décrétal.
B.29.1. Dans les travaux préparatoires du décret relatif au patrimoine immobilier la « prime » est définie comme suit :
« Une contribution financière octroyée par l'autorité flamande pour l'exécution de travaux, plus précisément pour des fouilles archéologiques ou pour des travaux réalisés sur ou dans un patrimoine immobilier protégé et des paysages patrimoniaux, qui ont pour but de maintenir ou rétablir les valeurs patrimoniales immobilières. Cette contribution est le plus souvent proportionnelle aux engagements pris par le maître de l'ouvrage ou par celui qui a pris l'initiative des travaux et est toujours liée à un dossier bien précis » (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, 1901/1, p. 73).
B.29.2. Dans les travaux préparatoires, la disposition attaquée a été justifiée comme suit :
« Par le présent amendement, nous maintenons les primes à la restauration existantes, octroyées par la Région flamande et les provinces, et fixons le niveau de ces primes par voie décrétale.
Naturellement, il appartient encore toujours au gouvernement de régler les modalités de calcul et de versement des subsides. D'où la répétition de la phrase : ' le Gouvernement flamand en arrête les modalités '. Le présent amendement prévoit également la possibilité d'octroyer des subsides plus élevés ou d'autres subsides notamment à des monuments ouverts au public, à des monuments SUE (SUE : sans utilité économique) et à des monuments dotés d'un plan de gestion.
Les pourcentages cités ont été adaptés à la suppression des subsides couplés, accordés par les provinces.
La formulation reproduit autant que possible celle de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 décembre 2001 qui règle aujourd'hui les primes à la restauration » (Doc. parl., Parlement flamand, 2012-2013, 1901, 4, pp. 14-15).
B.29.3. L'ancien système prévoyait, également dans les limites des crédits inscrits au budget, l'octroi, aux personnes de droit privé, d'une prime à la restauration pour les travaux réalisés sur des monuments protégés. Cette prime s'élevait en principe à 40 % des dépenses prises en considération, à savoir 25 % pris en charge par la Région flamande, 7,5 % par la province et 7,5 % par la commune. Pour les travaux de restauration réalisés sur des monuments protégés appartenant aux pouvoirs locaux, les coûts étaient en principe répartis comme suit : 60 % à charge de la Région flamande, 20 % à charge de la province et 20 % à charge de la commune (articles 15 et 20 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 décembre 2001 instaurant un régime de primes pour les travaux de restauration aux monuments protégés).
Les dispositions attaquées maintiennent les règles existantes pour l'essentiel, étant entendu qu'il s'agit désormais de montants minimaux, fixés par voie de décret, et que le montant pris en charge par la province disparaît. Le montant minimal de la prime s'élève dès lors à 32,5 % du coût des travaux de restauration réalisés sur des monuments protégés appartenant à des personnes physiques ou à des personnes morales de droit privé; la Région flamande prend désormais en charge, par un système de primes, 80 % du coût des travaux réalisés sur des monuments protégés appartenant aux pouvoirs locaux.
B.29.4. La différence de traitement que ce système fait naître entre les personnes physiques et les personnes morales de droit privé, d'une part, et les communes et les centres public d'action sociale, d'autre part, en termes de contribution propre aux travaux de restauration, est objectivement et raisonnablement justifiée. Les obligations qui sont imposées aux personnes de droit privé titulaires de droits réels ou aux personnes de droit public titulaires de droits réels ou les responsabilités qu'elles assument volontairement en la matière lorsqu'elles effectuent des travaux sur ou dans un patrimoine architectural protégé s'inscrivent dans une mission d'intérêt général pour les deux catégories de personnes. Seuls les titulaires de droits réels de la première catégorie peuvent toutefois, avec la prime accordée, réaliser une plus-value qui profitera à leur patrimoine en cas de vente ou de location du bien protégé, alors que cette plus-value revient à la communauté dans le cas de la seconde catégorie (cf., CEDH, décision, 14 mai 2013, Albert Fürst von Thurn und Taxis, § 28). En outre, les autorités visées ne peuvent bénéficier des avantages fiscaux dont peuvent bénéficier les personnes privées.
Enfin, la Région flamande contribue de manière substantielle, sur la base de sa compétence en matière de pouvoirs subordonnés (article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), au financement général et spécifique de ces pouvoirs locaux. Il relève de sa liberté politique d'encourager les pouvoirs locaux en particulier à prendre soin du patrimoine immobilier, en accordant des primes sous certaines conditions plutôt qu'en finançant les pouvoirs locaux par des transferts financiers non affectés.
B.30. Le troisième moyen n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
1. annule la dernière phrase de l'article 6.1.2 du décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier;
2. maintient les effets de la disposition annulée à l'égard des autorisations données par le président du tribunal de première instance avant la date du présent arrêt;
3. rejette le recours pour le surplus, sous réserve des interprétations mentionnées en B.13.4 et B.25.
Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 1er octobre 2015.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
A. Alen