LOIS BELGE ET LUXEMBOURGEOISE, ENTRE IMITATION ET CRÉATION

MARIE-SOPHIE DE CLIPPELE – FRANÇOIS DESSEILLES

Le présent article met en parallèle trois législations – les lois française de 1913, luxembourgeoise de 1927 et belge de 1931[1] – au moment de leur publication respective.

La comparaison formelle des législations française, luxembourgeoise et belge – effectuée par ailleurs mais seulement rapportée ici de manière synthétique – permet de rapidement prendre en compte les éléments de ressemblance et de dissemblance qui ressortent dès le premier coup d'œil. D'abord, la forme des actes originels examinés diffère dans leur intitulé. Ensuite, l'examen de la structure générale des actes montre que, sur le plan de leur organisation d'ensemble, les lois française, luxembourgeoise et belge ont tendance à se ressembler; cependant, si l'architecture des textes est légère et le découpage de leur structure assez clair et catégoriel, les intitulés – et donc les matières abordées – ne se recouvrent pas et le découpage diffère. Enfin, il a paru intéressant d'examiner, dans un premier temps, l'identité de formulation des dispositions des différentes législations, afin de mieux pouvoir effectuer une comparaison d'ordre fonctionnel dans un deuxième temps.

On peut dire que dans l'ensemble, la loi luxembourgeoise reprend une formulation équivalente à celle des dispositions de la loi française; les adaptations à la marge sont donc la règle générale du côté du texte luxembourgeois, tant l'emprunt au texte français est important. Les modifications sont faites *mutatis mutandis*, c'est-à-dire en embrassant le texte français dans les limites des spécificités luxembourgeoises, qu'il s'agisse de l'administration ou du reste de l'arsenal législatif et réglementaire. La loi belge, quant à elle, adopte pour la majorité de ses dispositions une tout autre formulation, qui, dans l'ensemble, tranche avec celle qui est adoptée dans les lois française et luxembourgeoise.

Les deux législations examinées, luxembourgeoise et belge, se situent, par rapport à la loi française, entre imitation et création, au moins d'un point de vue formel. D'une part, une identité de forme générale peut être constatée entre la loi française et la loi luxembourgeoise; il y a donc une certaine « identité des actes », ces derniers se ressemblant sur la forme. D'autre part, si, de prime abord, la confrontation est effectuée quant à la forme des législations, c'est pour que la nécessité d'une confrontation sur le plan conceptuel apparaisse clairement. Le passage par une analyse de l'« identité de formulation » – tant article par article que selon la place qu'occupent les articles dans l'acte –, premièrement,

1. Loi du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ci-après « loi de 1927 » ou « loi luxembourgeoise » et loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, ci-après « loi de 1931 » ou « loi belge ».

laisse en effet la possibilité d'évoquer la réutilisation de mécanismes juridiques antérieurs voire le comblement de lacunes par des législations ultérieures et, deuxièmement, permet d'entrer dans la comparaison des concepts à l'aide des sources officielles et non-officielles. C'est ce que nous tenterons de voir en procédant à l'analyse historique des législations belge et luxembourgeoise, au regard de la législation française.

HISTORIQUE ET ANALYSE DES LÉGISLATIONS LUXEMBOURGEOISES ET BELGES

Nous établirons comment se sont constituées les législations belges et luxembourgeoises en les situant dans l'histoire des préoccupations patrimoniales et en considérant leurs concepts – semblables, similaires ou différents – eu égard à la loi de 1913.

Bien avant les premières lois, une certaine attention est déjà portée à la protection et à la conservation des monuments d'art et d'histoire sur les territoires luxembourgeois et belge. Cette considération puise même en partie ses origines dans l'époque précédant la création d'États indépendants tant au Luxembourg (1839) qu'en Belgique (1830).

Grand-Duché de Luxembourg

Historique et élaboration législative

Indépendant dès la décision de 1815 du congrès de Vienne, le grand-duché de Luxembourg sera amputé d'une partie de son territoire par le traité de Londres de 1839 et maintenu sous l'autorité du roi des Pays-Bas, le roi grand-duc Guillaume II (1840-1849); le pays est toutefois autonome politiquement et institutionnellement. Dès 1839, plusieurs personnalités s'intéressent à l'histoire du grand-duché et à son patrimoine. Le grand-duché connut, comme cela a été le cas en Belgique, plusieurs dispositions protectrices des édifices et biens religieux[2].

La Société pour la recherche et la conservation des monuments historiques dans le grand-duché de Luxembourg est créée par un arrêté royal grand-ducal daté du 2 septembre 1845[3]. Elle a pour but « la recherche et la conservation des monuments et des documents historiques concernant le Grand-Duché et le territoire de l'ancien duché de Luxembourg » (art. 3). Son règlement précise

2. Décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, *Bulletin des lois de l'Empire français*, n° 303, 1809; arrêté royal du 16 août 1824 portant que les fabriques et administrations d'église ne peuvent prendre des dispositions sur des objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par les lois, règlements et ordonnances existants, *Mémorial administratif du grand-duché de Luxembourg*, n° 189, 1824. Le Luxembourg a également conservé l'application du décret du 6 novembre 1813 sur la conservation et administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'empire (*Bulletin des lois de l'Empire français*, n° 536, 1813).

3. Société pour la recherche et la conservation des monuments historiques dans le grand-duché de Luxembourg constituée sous le patronage de Sa Majesté le roi grand-duc par arrêté, 2 septembre 1845.

qu'« elle recueillera les débris épars des monuments ruinés et veillera à la conservation de ceux encore debout » (art. 18) et que la Société, à la demande du Conseil du gouvernement, donnera son avis sur la démolition des monuments et sur les réparations à y effectuer (art. 19). D'aucuns y décèlent les prémices d'une politique de conservation au grand-duché de Luxembourg. L'association évolue cependant pour devenir la section historique de l'Institut grand-ducal en 1868 [4].

L'Église au grand-duché de Luxembourg eut sa propre association pour l'art et le patrimoine, qui n'exista cependant que durant quelques décennies [5].

En 1925, un projet de loi sur la protection des sites et monuments historiques et artistiques est déposé [6] à la Chambre des députés par N. Dumont, directeur général de la Justice, des Travaux publics, du Commerce et de l'Industrie.

Un rapport de la section centrale est communiqué à la Chambre et des discussions s'ensuivent [7]. Au cours de cette séance, le rapporteur rappelle que le Luxembourg possède depuis le 23 mars 1893 une loi sur la police rurale et forestière qui protège les arbres et les sites. Il est également fait état de plusieurs dispositions de lois étrangères concernant les sites urbains et ruraux et la protection de la nature, entre autres la loi française du 21 avril 1926 pour la protection des sites et monuments naturels :

> *« la protection des sites et monuments nationaux occupe tous les pays depuis des décades et [...] depuis bien longtemps les gouvernements des pays qui nous environnent sont armés pour sévir contre le vandalisme [8] ».*

Le rapporteur luxembourgeois poursuit :

> *« [...] en Belgique un projet de loi a été voté en première lecture. La question qui nous occupe est donc mûre [9] chez nous également, surtout si l'on considère que notre pays est en plein épanouissement touristique [10]. »*

4. Ses membres participent toujours, à l'heure actuelle, à l'étude et à la préservation des monuments, et la section établit aussi une liste de monuments remarquables dignes de protection.
5. U. Garughi, *Maledetti vincoli. La tutela dell'architettura contemporanea*, Umberto Allemandi, 2012, p. 314.
6. *Compte rendu des séances de la Chambre des députés du grand-duché de Luxembourg*, session ordinaire de 1924-1925, p. 1022 ; *Compte rendu*, 1924-1925, n° 23, arrêté grand-ducal de dépôt, 30 mai 1925, p. 339.
7. *Compte rendu des séances de la Chambre des députés du grand-duché de Luxembourg*, session 1926-1927, 5 mai 1927, 48e séance, p. 1748 *sq.*
8. *Ibid.*, p. 1750.
9. Le Luxembourg avait abrité, en septembre 1910, le congrès international de l'Association littéraire et artistique internationale, qui avait mis à l'ordre du jour la question de la protection des monuments naturels. Ce congrès émit le souhait que les « pouvoirs publics prennent les mesures nécessaires pour assurer en même temps que la conservation des monuments du passé celle des sites et des paysages intéressants au point de vue artistique, scientifique, historique ou légendaire [...] » et « que les pouvoirs publics, pour restreindre l'abus de l'affichage, délimitent expressément les endroits où il sera permis d'afficher et que l'affichage soit formellement interdit sur et autour des monuments et sites à défendre [...] ».
10. Le rapporteur ira même jusqu'à signaler que les avantages du classement de l'immeuble ne justifiait pas selon la section centrale l'adoption d'un amendement « qui visait, à l'instar d'un projet belge, un certain dégrèvement d'impôt des propriétaires d'immeubles classés ». Pour mémoire, cet avantage fiscal sera abandonné dans le projet belge [*Compte rendu*, session 1926-1927, p. 1752].

Il précise que les dispositions concernant l'affichage sont une « copie du projet français, adopté par la Chambre française [11] ». Le ministre d'État Bech fait également remarquer :

> *« En ce qui concerne les monuments publics, ceux qui sont l'œuvre de la main de l'homme, le projet est calqué sur la loi française, à laquelle une application presque séculaire a permis de faire ses preuves [12]. »*

Par ailleurs, la dépêche au Conseil d'État [13] sollicitant l'examen du projet de loi mentionne :

> *« À différentes reprises déjà, et même au sein de la Chambre des députés, l'attention du gouvernement a été attirée sur la nécessité d'assurer, par des prescriptions légales, la préservation et la conservation des monuments historiques du pays. [...] Ce projet est calqué, mutatis mutandis, sur la loi française du 20 novembre 1913 [14]. »*

Le rapport [15] du président de la section des sciences historiques de l'Institut grand-ducal signale également le rôle de la France – « en tête du mouvement » – ainsi que l'importance des dispositions législatives et réglementaires issues de ce pays [16], insistant sur le fait que la loi de 1913 « forme un code complet de la matière [17] ». Le Conseil d'État dira, quant à lui, que la loi française de 1913

11. *Ibid.* Le *Compte rendu* date de 1927 et l'on peut se demander de quel « projet français » adopté par la Chambre il est question. Peut-être s'agit-il des travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet d'organiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Quoi qu'il en soit, curieusement, la formulation de la disposition luxembourgeoise reprend, en la réagençant, une disposition plus ancienne issue d'une proposition de loi contre les abus de l'affiche-réclame, présentée par Charles Beauquier, député (*JO, Doc. parl., Ch. députés*, séance du 28 janvier 1908, annexe n° 1472).
12. *Compte rendu*, session 1926-1927, p. 1754. J. Bech continuera en déclarant : « Le Grand-Duché ne peut évidemment pas se vanter d'un patrimoine de monuments et d'œuvres d'art comparable à celui de la France ou de ses autres grands et riches voisins, ce qui explique d'ailleurs l'absence, par le passé, d'une législation afférente. »
13. Le ministère des Affaires étrangères, en réponse à une demande de renseignement de la légation allemande au Luxembourg datée du 13 septembre 1921 transmet le 29 octobre 1921 une « copie d'un avant-projet de loi sur la préservation et la conservation des monuments historiques du grand-duché, dont le Conseil d'État se trouve saisi depuis le 8 juin 1920 ». La minute précise : « Ce projet calqué, *mutatis mutandis*, sur la loi française du 20 novembre 1913 serait appelé à combler la lacune que présente sous ce rapport votre législation actuelle » [Archives nationales du grand-duché de Luxembourg (ANLux), AE-03574, Document de la division des Affaires étrangères et de la Justice, dossier n° 3574].
14. *Compte rendu*, session 1924-1925, n° 23, dépêche au Conseil d'État, p. 327. Cette loi sera adoptée dans sa version finale le 31 décembre 1913.
15. *Ibid.*, Rapport de M. le président de l'Institut grand-ducal, Section des sciences historiques (Vannerus), p. 330-331.
16. Les lois du 30 mars 1887, du 29 juillet 1909, du 16 février 1912 et du 31 décembre 1913 sont expressément citées.
17. L'auteur ajoute : « Nous aurions tort de ne pas nous approprier cette loi dont les dispositions ont subi l'épreuve de l'expérience. Il suffira d'adapter le texte à notre situation particulière. » Pour lui, le texte luxembourgeois doit être, quant à l'organisation de la commission des monuments, qui n'est pas prévue par la loi de 1913, complété par l'institution d'une commission de l'espèce. Pour le reste, les adaptations se font *mutatis mutandis* : citations des lois afférentes, compétences du ministre et administration concernée (*Compte rendu*, session 1924-1925, p. 330-331).

est « [...] parmi les différentes lois étrangères, celle qui s'adapte le mieux à nos besoins et à nos institutions [18] » et fera bénéficier le grand-duché de son expérience acquise et de la jurisprudence corrélativement établie.

La Chambre en première lecture ajoute plusieurs dispositions nouvelles à la loi [19]. Le Conseil d'État, appelé à émettre son avis sur le projet de loi, souligne que la Chambre a ajouté, à la protection des monuments historiques et des paysages, la conservation « de tous les monuments naturels de caractère scientifique qui relèvent des richesses appartenant aux trois règnes de la nature ». Il fait également remarquer que, malgré la suppression de la partie concernant le classement des objets mobiliers [20], la disparition ou la vente à l'étranger de certains documents importants pourra être empêchée à l'avenir [21]. Le Conseil d'État fait également le point sur les dispositions concernant la réglementation de l'affichage et celles qui se trouvaient déjà dans la législation luxembourgeoise.

Le Conseil d'État se rallie à la plupart des innovations contenues dans le texte mais demande [22] l'abrogation de dispositions éparses concernant la défense d'affichage. Le rapporteur, M. Cahen, rend hommage à la rapidité du Conseil d'État et recommande déjà au gouvernement de nommer, « dès que la loi aura passé par la seconde lecture, à bref délai la commission qui est appelée à exécuter la loi, car c'est de la commission, c'est des décisions et du savoir-faire de la commission que dépendra la valeur de la loi [23] ». Les articles amendés sont admis et, le 27 juillet 1927, la Chambre des députés adopte la première loi relative à la conservation et à la protection des sites et monuments nationaux. Elle donne lieu, quelques années plus tard, à la nomination d'une commission des sites et monuments (1930) [24]. La même année, un règlement d'administration publique

18. Voir en ce sens : *Compte rendu*, session 1924-1925, n° 23, avis du Conseil d'État, 19 mai 1925, p. 332.
19. Chambre des députés, séance du 6 mai 1927.
20. Le choix de l'« élimination des objets mobiliers » est explicité dans le rapport de la section centrale, laquelle souligne les « appréhensions graves » formulées au sujet d'un classement d'office des œuvres d'art et des objets mobiliers : ces derniers ont été, selon son point de vue, clairsemés par les invasions et il est impossible de parler d'un « art luxembourgeois proprement dit ». Par ailleurs, à ses yeux, il appert que les objets mobiliers classés en France ne sont que des « œuvres de tout premier ordre » et que les règles luxembourgeoises relatives au domaine public et existant déjà, suffiront à la protection. (*Compte rendu*, session 1925-1926, n° 41, rapport de la section centrale, p. 210). Des positions contraires s'élevèrent contre cette évacuation : « Les bâtiments et les objets mobiliers respectifs constituent une unité, un ensemble, et nous n'avons pas le droit de séparer les uns des autres, de les mutiler, de les changer ou de les aliéner. Ce serait criminel que de détruire cette unité. » (*Compte rendu*, session 1924-1925, intervention de M. Flesch, p. 1759).
21. Le Conseil d'État ne s'oppose donc pas à la suppression de la partie sur les objets mobiliers, puisque les immeubles par destination, inclus parmi les modifications voulues par la Chambre, comprenaient les archives et les documents se rapportant aux immeubles classés.
22. *Compte rendu*, session 1926-1927, 26 juillet 1927, 76e séance, p. 2645.
23. *Ibid.*
24. *Ibid.*

précise l'application de la loi du 12 août 1927 sur la conservation et la protection des sites et des monuments nationaux [25].

Similarité de formulation par rapport à la loi de 1913 ?

L'influence formelle de la loi française sur la législation luxembourgeoise peut être décelée à la lecture du texte.

La loi luxembourgeoise reprend presque mot pour mot l'article premier de la loi française de 1913. Cependant, la loi luxembourgeoise de 1927 ajoute aux deux critères selon lesquels la conservation peut présenter un intérêt public et l'immeuble être classé – l'histoire ou l'histoire de l'art – le paysage et les sciences naturelles. Comme nous l'avons dit, les modifications du reste de l'article se feront *mutatis mutandis* : le classement concernera des « monuments publics » (et non des « monuments historiques ») et sera effectué par les soins du gouvernement (et non du ministre des Beaux-Arts, inexistant au Luxembourg à cette époque). Ces adaptations sont la règle générale pour le texte luxembourgeois, tant l'emprunt au texte français est important.

Par ailleurs, la loi luxembourgeoise, à l'instar de la loi française, ajoute des formalités qui varient en fonction du type de propriétaire auquel l'immeuble appartient (art. 3 à 5 : commune [26], établissement public ou établissement d'utilité publique, État). La loi luxembourgeoise, en son article 2, reprend également deux alinéas de l'article 2 (al. 3 et 4) de la loi française et suit celle-ci presque mot pour mot en ce qui concerne l'« inventaire supplémentaire », prévu pour être effectué dans un délai de trois ans à dater de la publication de la loi. En quelque sorte, il fait suite à l'« inventaire principal », puisqu'il s'agit de celui des immeubles classés, dont « il sera dressé une liste [...] qui sera insérée au Mémorial » et qui sera actualisée tous les cinq ans, soit selon un rythme qui semble en théorie plus régulier que celui que prévoit la loi française de 1913 – au moins tous les dix ans. L'inventaire supplémentaire luxembourgeois, s'il ne constitue pas une protection en tant que tel, comprend « tous les édifices ou parties d'édifices publics ou privés, de même que des sites et des monuments naturels de caractère artistique, historique ou scientifique qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique, artistique, esthétique ou scientifique suffisant pour en rendre désirable la préservation ». Cependant, l'inscription à l'inventaire supplémentaire, servitude dans laquelle l'intérêt est moindre que celui qui justifierait un classement mais assez élevé pour justifier une préservation, agit également

25. Règlement d'administration publique du 26 avril 1930 concernant l'application de la loi du 12 août 1927 sur la conservation et la protection des sites et des monuments nationaux [*Mémorial. A*, n° 19, 5 mai 1930].
26. La loi française va plus loin lorsqu'il s'agit de classer un immeuble appartenant à un propriétaire de ce type, c'est-à-dire un département, une commune ou un établissement public, puisqu'il ne peut être classé que par un arrêté du ministre des Beaux-Arts, lorsqu'il y a consentement de ce propriétaire et qu'après avis conforme du ministre sous l'autorité duquel il est placé. S'il y a désaccord, le classement est alors prononcé par un décret en Conseil d'État (art. 4).

comme « pré-protection », emportant du coup la notification aux propriétaires, et entraîne « pour eux l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble inscrit sans avoir, quinze jours auparavant, avisé le gouvernement de leur intention ». Il s'agit donc pour le gouvernement luxembourgeois d'un contrôle sur les biens figurant à cet inventaire supplémentaire. Il est remarquable que la loi luxembourgeoise s'écarte, par un ajout, de la loi française en incluant également « les immeubles par destination à caractère historique, scientifique ou artistique ».

Il convient de souligner que, alors que la loi française de 1913 consacre son deuxième chapitre aux dispositions touchant aux objets mobiliers, la loi luxembourgeoise ne prendra de mesures relatives à ces objets mobiliers qu'à partir de la loi du 26 mars 1937 relative aux fouilles et à la protection des objets d'intérêt historique, préhistorique et paléontologique. Par conséquent, le législateur luxembourgeois place la disposition concernant le déclassement dans le deuxième chapitre de la loi, relatif à la garde et à la conservation des monuments classés, le législateur français l'ayant inscrit dans le chapitre premier de la loi, touchant aux immeubles. D'un point de vue formel, on peut émettre l'hypothèse que le législateur luxembourgeois, puisqu'il évacuait les dispositions quant aux biens meubles, n'a pas repris de la loi française le chapitre qui en traite (deuxième chapitre) et a donc déplacé la disposition concernant le déclassement en faisant fi de la signification de l'intitulé de la division sous laquelle se place ladite disposition.

Toutefois, la loi luxembourgeoise reprend des dispositions de la loi française consacrées à la garde et à la conservation des objets mobiliers en les adaptant aux seuls immeubles[27].

Il existe quelques points de rencontre entre lois belge et luxembourgeoise mais ceux-ci sont « fonctionnels » : par exemple, les deux lois comportent chacune une disposition spécialement consacrée à l'affichage, mais avec un angle d'attaque distinct[28].

Royaume de Belgique

Contrairement à la loi luxembourgeoise, la loi belge ne reprend pas littéralement la formulation française de la loi de 1913. Cependant, il semble pertinent d'examiner si une influence peut être dégagée du point de vue de l'esprit de la loi. Plusieurs sources doivent être mobilisées pour ce faire : les travaux parlementaires et les organes de communication des Commissions royales d'art et d'archéologie (*Bulletin des Commissions royales d'art et d'archéologie*), les documents de travail de la Commission royale des monuments et des sites ainsi que, notamment, d'autres pièces d'archives comprenant la correspondance entre le ministère de l'Instruction publique, l'administration des Beaux-Arts

27. Il s'agit de l'article 27 de la loi de 1913 qui est reformulé dans l'article 14 de la loi de 1927 (à partir de la deuxième phrase).
28. Il s'agit de l'art. 16 de la loi de 1927 et de l'art. 16 de la loi de 1931.

et ladite commission. Peut-on déduire de l'analyse de l'historique de l'élaboration législative belge une similarité des concepts entre le droit belge et le droit français ? Avant de répondre à cette question, un détour historique permet de préciser les circonstances dans lesquelles la loi de 1931 a été adoptée et d'en éclairer certains aspects.

Historique et élaboration législative

Après l'annexion des Pays-Bas autrichiens par la Ire République française et pendant toute la période française (1794-1814), les édifices et biens religieux sont au centre des préoccupations en matière de protection du patrimoine[29]. Pareille attention envers ce même type de biens est de mise sous le régime hollandais lorsque, après le congrès de Vienne de 1815[30], le territoire belge fait partie du Royaume-Uni des Pays-Bas (1815 à 1830)[31].

Au lendemain de l'indépendance, le nouveau roi des Belges, Léopold Ier de Saxe-Cobourg et Gotha, se déclara un « prince ami des arts[32] » et s'enquit dès son entrée en fonction de la protection des monuments de son pays[33]. Il ne tarda pas à instituer en 1835, deux années plus tôt qu'en France – primeur en Europe –, la Commission royale des monuments, chargée de « donner son avis, sur la demande du ministre de l'Intérieur :

1° Sur les réparations qu'exigent les monuments du pays remarquables par leur antiquité, par les souvenirs qu'ils rappellent, ou par leur importance sous le rapport de l'art ;

2° Sur les plans relatifs aux constructions et réparations des édifices mentionnés dans l'art. 2 de l'arrêté du 2 août 1824[34], et d'autres édifices publics[35] ».

29. Un décret impérial du 30 décembre 1809 prescrit par exemple aux fabriques d'églises de « veiller à ce que toutes les réparations soient bien et promptement faites ».
30. Après la bataille de Waterloo et la défaite française, deux arrêtés royaux des Pays-Bas des 6 octobre et 25 novembre 1815 ont été pris visant les objets d'art enlevés des provinces méridionales du royaume des Pays-Bas et devant être restitués par la France (M. Quilliot, *La Protection des monuments historiques et des sites en Belgique*, Société d'impressions littéraires industrielles et commerciales, 1934, p. 40). Voir également le *Rapport à M. le Ministre de l'Intérieur sur les tableaux enlevés à la Belgique en 1794 et restitués en 1815* par C. Piot, Bruxelles, E. Guyot, 1883.
31. Le roi des Pays-Bas Guillaume Frédéric d'Orange-Nassau – Guillaume Ier – a entre autres édicté l'arrêté royal du 16 août 1824, qui interdit notamment de reconstruire les édifices destinés au culte public ou d'en changer l'ordonnance sans avoir obtenu le consentement du roi. Une règle équivalente a été prévue au sujet des biens mobiliers (article 5 de l'arrêté royal). Certaines de ces règles ont été en vigueur jusqu'en 2014, la plupart étant abrogées au fur et à mesure de l'adoption de nouveaux textes.
32. H. Stynen, *De onvoltooid verleden tijd : een geschiedenis van de monumenten- en landschapszorg in België (1835-1940)*, Stichting Vlaams Erfgoed, 1998, p. 27.
33. Il rédige lui-même le 3 juillet 1832 une circulaire, qui concerne surtout le patrimoine religieux meuble, mais qui marque le début d'une politique patrimoniale (H. Stynen, *De onvoltooid…*, 1998, p. 27).
34. En réalité, il s'agit de l'article 2 de l'arrêté royal du 16 août 1824 portant sur l'obligation de demander l'autorisation pour toute nouvelle construction ou pour toute modification d'une église ou d'un édifice destinés à l'exercice du culte public.
35. Article 1er de la l'arrêté royal du 7 janvier 1835 instituant la Commission royale des monuments.

La Commission commence à développer une pratique administrative qui sera affinée pendant près d'un siècle[36], en attendant la première loi sur la conservation des monuments et des sites, celle du 7 août 1931. Il faut en effet patienter quatre-vingt-seize ans avant que la Commission, devenue entretemps la Commission royale des monuments et des sites[37], puisse asseoir sa pratique sur une base légale solide.

Certes, la Commission n'agit pas dans l'ombre, en dehors du droit étatique, mais elle doit souvent jongler avec les quelques lois éparses afin de tout de même mener une politique de protection et de conservation des monuments et des sites belges. Elle peut ainsi compter sur les textes en vigueur datant des périodes française et hollandaise, surtout pour la protection des édifices et biens religieux, sur deux lois traitant d'aspects spécifiques la loi du 12 août 1911 sur la protection des paysages et la loi du 26 mars 1914 destinée à la préservation du champ de bataille de Waterloo, sur certaines règles contenues dans des lois plus générales[38], sur des dispositions prises pour le fonctionnement de la Commission[39] et, pour les monuments appartenant à l'État, sur des règles relatives au domaine public.

Les membres de la Commission appelaient de leurs vœux une protection du patrimoine belge par le biais d'une législation d'ensemble. Dès 1887, un premier projet, reproduisant presque mot pour mot la loi française du 30 mars 1887, fut discuté[40]. Au même moment, un « engouement patrimonial » poussa plusieurs sociétés et associations à développer, elles aussi, des projets de loi, la plupart d'entre elles s'inspirant de la loi française[41].

Le projet de loi de la Commission ressurgit en 1909, lors de sa publication dans les pages du *BCRAA*, sous le titre « Principes d'un projet de loi tendant à la conservation des monuments et des sites ». Ce projet est légèrement amendé

36. Le rôle de la commission s'accroît avec le temps : en 1889, elle est investie de la mission de préparer une liste de classement et de répartir les crédits affectés à l'entretien et à la restauration des monuments intéressants au point de vue de l'histoire et de l'art, alors que la France institue sa commission des monuments historiques en 1837 mais lui donne immédiatement cette responsabilité [*Bulletin des Commissions royales d'art et d'archéologie (BCRAA)*, 1914, p. 309].
37. L'arrêté royal du 29 mai 1912 adjoint une section des sites à la Commission royale des monuments, qui devient ainsi la Commission royale des monuments et des sites [Archives CRMS].
38. Voir en ce sens la loi communale du 30 mars 1836, article 76 § 8 (démolition des « monuments de l'antiquité » et réparations à y faire).
39. L'arrêté royal du 31 mai 1860 décide de la nomination, dans les provinces, de membres correspondants de la Commission ; l'arrêté royal du 23 février 1861 ordonne l'établissement, par les soins de la Commission, d'un inventaire général des objets d'art et d'antiquité appartenant à des établissements publics et qui sont intéressants au point de vue historique ; l'arrêté royal du 30 janvier 1862 instaure un règlement d'ordre de la Commission ; de nombreuses circulaires précisent le rôle de la Commission et le pouvoir dont elle est investie.
40. Réunion des membres de la Commission du jeudi 20 octobre 1887, séance du 20 octobre 1887 [Archives CRMS].
41. Voir les trois différentes sociétés citées par H. Stynen, *De onvoltooid…*, 1998, p. 266, notes 1091 et 1092.

par rapport à celui de 1887 en ce sens qu'il ajoute, dans les dispositions existantes, la notion de « sites », lesquels sont considérés comme des « monuments naturels ».

Pendant la Grande Guerre, les membres de la Commission ne restent pas inactifs et travaillent à une adaptation de leur avant-projet. Il leur semble toutefois « difficile d'adapter la loi française du 30 mars 1887 à [leur] régime » pour plusieurs raisons : absence d'un pouvoir régulateur en la matière, principe d'inviolabilité de la propriété, sous-évaluation du préjudice en cas d'expropriation. Ils craignent qu'un tel dispositif donne au pouvoir exécutif, jugé arbitraire, le moyen de « priver un propriétaire de son bien[42] ». Il est proposé une modification de l'article premier de l'avant-projet afin que la Commission puisse décider seule d'un classement sans plus passer par un arrêté royal. À la suite de cette proposition, la Commission émet « le vœu que la souveraineté de fait, actuellement existante, devienne une souveraineté de droit en matière de classement[43] ».

L'avant-projet de loi, réécrit durant l'année 1915, aboutit à un autre avant-projet, lequel n'est transmis au ministre compétent qu'après la guerre[44], en janvier 1919.

Dès 1922, la Commission reprend cet avant-projet et le remanie ponctuellement en nuançant les propos tenus dans certains articles, en réduisant quelque peu le rôle – parfois tout-puissant[45] – de la Commission et en diminuant la protection accordée au droit de propriété. Déposé sur le bureau du gouvernement le 22 décembre 1922, cet avant-projet reste dans les tiroirs ministériels jusqu'en 1923, lorsque le comité permanent du Conseil de législation en est saisi. Ce dernier apporte des modifications de nature procédurale, visant à garantir les droits des citoyens, notamment ceux des propriétaires privés.

42. « […] parce que : 1° nous n'avons pas en Belgique le Conseil d'État, dont le pouvoir régulateur serait très utile dans cette matière-ci ; 2° nous possédons l'article 11 de la Constitution qui garantit l'inviolabilité de la propriété privée ; 3° en France, l'expropriation est, en général, pour le propriétaire, une bonne affaire, tandis qu'en Belgique c'est souvent une exploitation.
M. le conseiller pense qu'il ne faut pas donner au pouvoir exécutif, dont il redoute l'arbitraire, le moyen de priver un propriétaire de son bien » (CRMS, Rapport présenté par H. Holvoet, séance du samedi 24 avril 1915, 11e réunion de l'année [Archives CRMS]).
43. La proposition émane de M. Holvoet et offre un rôle élargi à la Commission. Une motion en ce sens fut adoptée à l'unanimité.
44. Voir *BCRAA*, 1919, p. 278.
45. Le projet de loi du comité permanent réduit ainsi le rôle que s'était donné la CRMS dans son propre avant-projet, estimant qu'elle n'est en somme qu'une commission consultative. Le ministre remarque que la CRMS « représente trop exclusivement un seul des intérêts en cause : l'intérêt artistique » (*Doc. parl., Sénat*, session 1929-1930, séance du 15 janvier 1929, n° 32, p. 2).

À nouveau, il semble impossible, dans ce processus, d'identifier une influence étrangère, même si C. Lagasse de Locht fait allusion aux pays qui, par rapport à la Belgique, depuis longtemps déjà ont adopté une législation idoine [46].

En 1925, la CRMS répond à deux critiques émises par le gouvernement, concernant, d'une part, un avantage fiscal offert au propriétaire d'un monument classé et, d'autre part, les fouilles. Le mécanisme fiscal et l'intervention en matière d'archéologie sont tous les deux supprimés. Un projet de loi modifié est déposé sur le bureau des chambres législatives en 1927 et le Sénat commence à l'examiner, suivi de la Chambre des représentants, pour enfin arriver à un projet adopté par les deux chambres, sanctionné et promulgué par le roi le 7 août 1931.

Le retard de la Belgique par rapport aux autres pays pour promulguer une loi en la matière tient à deux raisons : les pouvoirs publics se refusaient à entamer le droit de propriété et ils étaient réticents à bousculer les administrations provinciales et locales [47].

Au cours de l'élaboration de la loi belge, il n'est à aucun moment question de la loi française du 31 décembre 1913, qui remplace la loi du 30 mars 1887. Il semble que le législateur belge ne s'est attardé sur la législation de son voisin qu'au moment où l'initiative avait été lancée, et qu'il ne s'en est plus préoccupé, en tout cas pas de manière explicite [48].

Similarité de concepts avec la loi de 1913?

Étant donné qu'il ressort de l'analyse des sources historiques que l'influence française est inexistante – ou marginale –, il est intéressant de dégager les concepts plus largement véhiculés par les deux législations et de les comparer.

La nature juridique du classement constitue, pour la législation française comme pour la législation belge, une servitude d'utilité publique, c'est-à-dire un acte d'autorité unilatéral, et non un contrat entre le ministre et le propriétaire [49].

46. « Les pays étrangers ont compris qu'en cette matière, sont en jeu la santé artistique et l'éducation historique de leurs peuples. Il s'agit donc de recourir aux ordonnances d'ordre général. La loi que nous réclamons, vous tous, mesdames, messieurs et chers collègues, et nous depuis si longtemps, existe en Hongrie, en Égypte, en Turquie, en Tunisie, en Bulgarie, dans le canton suisse de Vaud, en Grèce, en Norvège, en Italie, en France, au Mexique, au Japon. Chose curieuse ! Ce noble pays, après avoir eu connaissance de notre dernier avant-projet de loi, s'en est inspiré et se trouve doté, dès à présent, de la protection légale dont nous avons le plus pressant besoin » (Allocution de C. Lagasse de Locht, président de la CRMS, 5 août 1925, séance des sections réunies de la Fédération archéologique et historique de Belgique, congrès jubilaire de Bruges [*BCRAA*, 1925, p. 226]).

47. Surtout dans un pays où la décentralisation est tellement forte que le principe d'autonomie communale et provinciale est inscrit dans la Constitution de 1831, M. Quilliot, *La Protection des monuments historiques…*, 1934, p. 25.

48. Les travaux parlementaires précédant la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites ne font, tout comme le texte de loi lui-même, aucune référence à la loi française de 1913. Si les sources non-juridiques sont tout aussi muettes à ce sujet, elles se réfèrent en revanche à la loi du 30 mars 1887 ainsi qu'à la loi italienne du 12 juin 1912 ou au droit comparé de manière générale (CRMS, séance de travail du 26 juin 1915 [Archives CRMS]).

49. M. Quilliot, *La protection des monuments historiques…*, 1934, p. 98-99.

Parmi les personnes pouvant être assujetties à un classement, le législateur belge a décidé d'exclure les propriétaires privés des mesures de protection pour les objets mobiliers [50]. Contrairement à ce que prévoit la législation française, seuls les objets mobiliers publics d'intérêt artistique national sont protégés, à l'exclusion des musées et des bibliothèques de l'État et des provinces.

Sur le plan de la forme, dans le droit français, en cas de contestation du classement par les personnes publiques autres que l'État, la décision se prend par décret en Conseil d'État après avis de la commission des monuments historiques. Si la Belgique est également soucieuse de préserver les droits du propriétaire, elle prévoit moins de garanties, puisque, en cas de désaccord avec l'arrêté de classement, le propriétaire ne peut porter recours que devant le Conseil des ministres, et l'arrêté de classement en cas de désaccord, ne se règle pas par un décret en Conseil d'État comme en France. Cette anormalité s'explique notamment parce que jusqu'en 1948 il n'existe pas de Conseil d'État en Belgique.

Les effets du classement sont parfois identiques, parfois différents. S'agissant des monuments immeubles, la loi belge est moins précise que la loi française pour ce qui est de l'interdiction de déplacer ou de détruire le monument sans consentement; elle accepte même le principe d'autorisation tacite de l'administration pour l'exécution de travaux sur l'édifice. En Belgique comme en France, l'administration a le droit de surveiller les travaux et d'en ordonner l'exécution d'office. L'État belge participe, en outre, aux dépenses d'entretien et de restauration des immeubles classés, comme l'État français, mais y adjoint le concours des provinces et des communes. Pour ce qui est des règles d'aliénation et d'acquisition de la propriété et des droits réels, le classement des monuments belges n'entraîne pas de modification à ces règles ordinaires, alors que le droit français prescrit un régime d'imprescriptibilité des immeubles classés ainsi que l'obligation pour les particuliers de notifier l'aliénation de leur édifice classé au ministre des Beaux-Arts.

Pour les sites, les règles sont presque identiques à celles des monuments. L'interdiction de travaux est très générale en France, alors que la Belgique prévoit des interdictions restreintes à celles de l'arrêté de classement. L'indemnité diffère également en cas de dommage : en droit français, la règle d'attribution d'une indemnité en cas de classement d'office est la même pour les monuments et pour les sites. En droit belge, un droit à indemnisation est prévu seulement pour les sites et il naît chaque fois qu'une cause nouvelle de préjudice peut être invoquée [51].

50. L'exclusion des biens mobiliers privés est mue par la crainte de porter gravement atteinte au droit de propriété individuelle; voir en ce sens l'instruction du directeur général de l'administration des beaux-arts [Archives CRMS, dossier n° 9.290], cité *in* H. Stynen, *De onteigening…*, 1998, p. 274. De plus, non seulement les objets d'art privés sont expressément exclus du champ d'application de la loi, mais, en pratique et par instruction ministérielle de 1934, les monuments et les sites privés le sont également.

51. Le projet de loi distingue les monuments des sites car l'atteinte aux droits de propriété ne paraît pas la même. Par ailleurs, le propriétaire d'un monument jouit de larges compensations grâce à l'intervention pécuniaire des pouvoirs publics, contrairement au propriétaire d'un site (*Doc. parl., Sénat*, session 1929-1930, séance du 15 janvier 1929, n° 52, p. 2).

Enfin, les objets mobiliers sont soumis à une réglementation beaucoup plus précise et plus sévère en France. Seule la loi française déclare imprescriptible les objets mobiliers classés. Par ailleurs, la partie consacrée aux objets mobiliers révèle une différence conceptuelle de taille entre le texte français et les textes belges (également ceux qui seront adoptés par les Communautés, ultérieurement à la loi du 7 août 1931). Là où le droit français vise – dans sa définition d'objets mobiliers protégés – tant les « meubles proprement dits » que les « immeubles par destination », le droit belge suit la distinction civile : les différents textes belges limitent la définition des objets mobiliers aux seuls meubles par nature et rangent parmi les objets immobiliers les immeubles par destination.

En résumé, les effets du classement en France sont « nombreux, complexes et variables[52] », alors qu'en Belgique, la réglementation est un peu plus souple, notamment pour les propriétaires privés, et dans les obligations imposées à l'État et aux collectivités publiques.

AUTOUR DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET DE LA TERRITORIALISATION

Le grand-duché de Luxembourg et le royaume de Belgique ont assurément pris des trajectoires différentes dans l'édification du droit du patrimoine culturel, sans aucun doute plus abouti en Belgique.

Royaume de Belgique

La loi du 7 août 1931 est adoptée dans une Belgique unitaire, mais, quarante ans plus tard, la Constitution est révisée et la Belgique emprunte la voie de la fédéralisation. Le 24 décembre 1970, la Constitution prévoit en effet la création des communautés[53], compétentes notamment pour les matières culturelles, et la création des régions[54], compétentes pour ce qui touche au territoire. En vertu de la loi du 21 juillet 1971, les communautés peuvent légiférer, entre autres, dans le domaine du patrimoine culturel. Compris comme couvrant un « large domaine[55] », ce qui « désigne le patrimoine culturel tant mobilier qu'immobilier[56] » inclut par exemple la réglementation relative à l'exportation d'œuvres d'art, au dépôt légal, à la conservation des monuments, sites et lieux présentant

52. M. Quilliot, *La Protection des monuments historiques…*, 1934, p. 142.
53. Il y a trois communautés en Belgique : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone (article 3 de la Constitution).
54. Les régions existent sur papier depuis la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, mais elles ne sont effectivement instituées que lors de la révision de 1980, pour ce qui concerne la Région flamande et la Région wallonne. La troisième région, Bruxelles-Capitale, ne fut mise en place que lors de la révision constitutionnelle de 1988. Pour un aperçu bien plus détaillé de ces évolutions constitutionnelles, voir H. Dumont, *Droit constitutionnel I*, Syllabus de l'université Saint-Louis – Bruxelles, année universitaire 2014-2015.
55. CA, arrêt n° 24/94 du 10 mars 1994, B.4.
56. CC, arrêt n° 25/2010 du 17 mars 2010, B.4.1. se référant aux *Doc. parl.*, *Sénat*, 1970-1971, n° 400, p. 4-5.

un intérêt historique[57]. Les communautés adoptent ainsi des décrets[58], remplaçant en partie la loi du 7 août 1931. En 1988, toutefois, la compétence en matière de monuments et de sites est transférée aux régions, le patrimoine culturel immobilier étant ainsi dissocié du patrimoine culturel mobilier[59]. Cette séparation a permis une meilleure coordination des politiques de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des monuments et des sites, domaines réunis entre les mains d'une seule autorité. Mais elle présentait l'inconvénient de dissocier le patrimoine mobilier et le patrimoine immobilier, scission qui risquait d'être ressentie comme artificielle et inefficace, surtout pour ce qui concerne le patrimoine religieux[60]. À cette époque, la scission de la compétence patrimoniale entre différentes entités fédérées était unique en Europe : dans tous les autres pays, la protection du patrimoine était perçue comme une matière culturelle et non comme une matière partiellement liée au territoire[61].

Le paysage institutionnel belge dessina dès lors une image disparate du patrimoine culturel, la compétence en la matière était disséminée entre les communautés (patrimoine mobilier et immatériel), les régions (patrimoine immobilier) et l'État fédéral (institutions fédérales)[62]. Chacune de ces collectivités politiques a adopté des textes législatifs de manière autonome, sans que ceux-ci correspondent les uns aux autres. Par ailleurs, chacune de ces entités disposait d'une administration qui était chargée de protéger, dans les limites de sa compétence, le patrimoine culturel et qui a développé à cet effet une certaine pratique et une expertise propre.

Il nous est apparu, au cours de l'analyse des textes législatifs et de leurs travaux parlementaires adoptés à partir des années soixante-dix jusqu'aujourd'hui, qu'aucun de ces textes n'est directement influencé par la loi française de 1913 ni

57. Exposé des motifs de la loi du 21 juillet 1971, Pasinomie, 1971, p. 1461.
58. Terme utilisé pour un texte à valeur législative émanant d'une entité fédérée.
59. La loi du 8 août 1988 modifie l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et prévoit que les communautés sont compétentes pour les matières culturelles définies à l'article 127, § 2 de la Constitution, dont le patrimoine culturel, « à l'exception des monuments et des sites » (article 4, 4°). Cette compétence est transférée aux régions, qui sont dès lors compétentes pour les monuments et sites en vertu de l'article 6, § 1er, 7° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, c'est-à-dire pour le patrimoine culturel immobilier. La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 transfère les moyens financiers pour les monuments et les sites aux régions.
60. A. M. Draye, *Monumenten en landschappen in België : juridische aspecten*, Anvers, Maklu, 1993, p. 84.
61. *Ibid.*
62. L'État fédéral est compétent pour les établissements scientifiques et culturels fédéraux dont la liste est établie par l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux, *Moniteur belge*, 7 décembre 1996, modifié par l'arrêté royal du 9 avril 2007, *Moniteur belge*, 20 avril 2007, reprenant les établissements suivants : les Archives générales du royaume et les Archives de l'État dans les provinces, la Bibliothèque royale de Belgique, l'Institut d'aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique, l'Institut royal du patrimoine artistique, l'Institut royal de météorologie de Belgique, le musée royal de l'Afrique centrale, les musées royaux d'art et d'histoire, les musées royaux des beaux-arts, l'Observatoire royal de Belgique, le centre d'études et de documentation Guerre et Sociétés contemporaines, centre autonome rattaché aux Archives générales du royaume et à la Bibliothèque royale de Belgique.

par le Code français du patrimoine. Selon certains exposés des motifs des futurs décrets, il s'agit avant tout de « disposer d'un outil législatif modernisé, adapté aux exigences de la société contemporaine et inspiré des directives du Conseil de l'Europe [63] ».

À nouveau, le regard n'est pas fermé vers l'extérieur, mais les législateurs ne prennent pas pour autant directement appui sur une législation voisine et préfèrent continuer à travailler à partir des pratiques existantes et des recommandations européennes ou internationales en la matière.

La répartition des compétences en Belgique induit la scission entre patrimoine mobilier et immobilier, qui emporte elle-même une séparation en principe stricte entre objets mobiliers (par nature) et biens immobiliers (par nature ou par destination), les premiers restant dans le giron communautaire et les seconds tombant dans l'escarcelle régionale.

En pratique, cette scission s'estompe lors de la protection des « installations ou éléments décoratifs faisant partie intégrante » du monument. Il s'agit d'objets mobiliers qui ont un lien indissociable avec le monument et méritent, à ce titre, d'être protégés ensemble en tant que monument (immobilier). La définition même du monument en droit belge mentionne en effet ce type d'objets, s'inspirant directement de la convention de Grenade de 1985 : « les monuments : toutes réalisations particulièrement remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations » (art. 1er).

Ainsi, la région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne définissent le monument comme « toute réalisation particulièrement remarquable, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation ». La Région flamande a adopté une conception plus large de cet ensemble mixte et elle reprend dans la définition de monument tous les « biens culturels qui en font partie intégrante [64] ». La jurisprudence a confirmé la notion autonome en droit administratif de ces éléments, indépendamment de leur qualification en droit civil : immeuble par nature, immeuble par destination ou meuble par nature. Dès que les objets sont considérés comme ayant un lien indissociable avec le monument, ils sont protégés ensemble avec ce dernier. La saga de l'affaire du palais Stoclet a révélé l'importance de cette qualification

63. Il est fait référence à la résolution 76/28 sur l'adoption des systèmes législatifs et réglementaires aux exigences de la conservation intégrée du patrimoine architectural, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 14 avril 1975 et à la convention de Grenade de 1985, Rapport présenté au nom de la commission des beaux-arts par P. Wintgens, Exposé introductif du ministre, *Doc. parl.*, Communauté française, session 1986-1987, n° 27, 24 juin 1987, p. 2.

64. Article 2.1.37 du décret du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier : « monument : un bien immobilier, œuvre de l'homme ou de la nature ou des deux conjointement, y compris les biens culturels qui en font partie intégrante, plus particulièrement l'équipement et les éléments décoratifs correspondants qui revêtent un intérêt général du fait de la (des) valeur(s) patrimoniale(s) ».

autonome, ce qui ne manque pas de soulever certaines questions, notamment sur la prévisibilité pour les destinataires de la mesure de protection [65].

Le Code du patrimoine français, quant à lui, ne prévoyait pas, jusqu'à la loi du 7 juillet 2016, le classement d'ensembles mixtes. Cette protection, qui vient d'être introduite, crée une nouvelle servitude de maintien *in situ*.

Grand-duché de Luxembourg

S'il n'y a pas eu d'influence directe de la loi française du 31 décembre 1913 sur les travaux qui ont abouti à la loi belge, l'analyse des circonstances historiques comme des travaux parlementaires et des documents d'archives montre qu'il en va cependant bien autrement pour la loi luxembourgeoise, qui est une copie quasi conforme de la loi française.

L'évolution législative postérieure a été lente et tranquille puisque la loi luxembourgeoise est peu ou prou restée jusqu'en 1983 le décalque de la loi française du 31 décembre 1913, ajusté à la situation particulière de cet État. Après les destructions provoquées par la seconde guerre mondiale, la commission de surveillance pour la restauration des édifices religieux est créée par le gouvernement en 1945 [66]. En 1945 également, l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 [67] modifiant et complétant la loi du 12 août 1927 sur la conservation des sites et monuments nationaux conserve les mesures relatives à la protection des sites « en tant qu'elles complètent [ces mesures] la loi du 12 août 1927 ou n'y sont pas contraires » et approuve les classements opérés sous l'occupation (art. 1er) [68].

La loi du 20 février 1968 apporte à la loi du 12 août 1927 des modifications concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Ce sont principalement l'introduction d'une liste des immeubles classés publiée périodiquement, du mécanisme d'inscription à l'inventaire supplémentaire, de dispositions concernant la publicité et quelques dispositions abrogatoires portant sur l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945. Le service des Monuments historiques, qui sera créé au sein de l'administration des affaires culturelles en 1971, deviendra en 1977 le service des Sites et Monuments nationaux.

L'aménagement des villes et autres agglomérations importantes était régi par la loi du 12 juin 1937 [69], qui montrait déjà que le législateur se préoccupait

65. Voir M.-S. de Clippele, « Quand l'art ouvre la voie au droit : le palais Stoclet », *Journal des tribunaux*, vol. 4, n° 6506, 26 janvier 2013, p. 49-59.

66. Arrêté ministériel du 15 mars 1945 portant création d'une commission de surveillance pour la restauration des édifices religieux.

67. *Mémorial*, n° 63, 27 octobre 1945.

68. Il en a été ainsi des classements de monuments historiques, de sites et d'arbres effectués sous l'Occupation.

69. *Mémorial*, n° 57, 7 août 1937.

fortement de l'esthétique des sites et des voies publiques[70]. Cette législation charge les communes d'établir un projet d'aménagement qui devait comprendre entre autres un plan avec un programme d'extension, déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques que comportaient les différents quartiers. Une obligation complémentaire s'imposait aux communes tenues d'établir un projet d'aménagement : elles devaient édicter un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, règlement qui pouvait fixer des prescriptions urbanistiques en relation avec l'aspect d'ensemble d'un quartier, la beauté d'un site ou l'insertion d'édifices dans un ensemble harmonieux.

Par ailleurs, l'ancienne loi du 20 mars 1974 relative à l'aménagement général du territoire mentionnait parmi les objectifs de l'aménagement du territoire la conservation et le développement du patrimoine culturel national (art. 2). Parmi les moyens qui pouvaient être mis en œuvre pour atteindre cet objectif figuraient les plans d'aménagement que le gouvernement pouvait faire établir. Cependant, le gouvernement devait en premier lieu arrêter, dans un programme directeur, les objectifs prioritaires de la politique d'aménagement du territoire. Le programme directeur qui avait été arrêté le 6 avril 1978 puis révisé par décision du gouvernement du 11 juillet 1986 précisait :

> *« Il ne s'agit pas de vouloir conserver absolument tout, mais d'établir un programme sélectif de conservation et de restauration des sites et monuments. Une attention particulière doit être consacrée à la conservation des ensembles architecturaux, notamment dans les quartiers historiques des localités*[71]. »

Une décision du gouvernement en conseil du 11 mars 1988 relative à la déclaration d'intention générale concernant la partie des plans d'aménagement global ou partiel ayant trait à la protection des sites et monuments[72] établissait une liste de sites et monuments qu'il fallait considérer comme faisant partie du patrimoine culturel et pour lesquels des mesures de protection devaient être prises. Cette décision, qui comprenait entre autres la liste des ensembles à

70. N. Edon, « La protection des sites et monuments en droit luxembourgeois », *in* Institut international de droit d'expression et d'inspiration françaises (section luxembourgeoise), *La Protection juridique des biens de la culture, actes du colloque de Mondorf-les-Bains et Betzdorf (grand-duché de Luxembourg, octobre 1995)*, Luxembourg, IDEF, 1997, p. 13-28. Cette loi s'intéresse, en effet, à l'esthétique des sites et des voies publiques en n'autorisant au voisinage de ceux-ci que les constructions, agrandissements et réclames ne portant pas préjudice à leur beauté (art. 55). Insistant sur l'aspect des quartiers, la même loi permettait aux règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites de « désigner des voies ou places où les constructions nouvelles et les reconstructions doivent, par rapport au style, à la hauteur, au gabarit, à la couleur et à l'emploi des matériaux, répondre à des conditions déterminées en concordance avec l'aspect de l'ensemble du quartier ». Ce type de règlement pouvait encore déterminer « des voies et places sur lesquelles ne seront autorisés que des édifices présentant un ensemble harmonieux » (art. 57).

71. *Mémorial B*, 1986, p. 792 *sq.*

72. *Mémorial B*, n° 21, 9 mai 1988, p. 450 *sq.*

protéger, valait plan d'aménagement partiel ; elle n'a cependant pas été déclarée obligatoire. Sa force contraignante s'est dès lors avérée limitée[73].

Les mesures de protection particulières issues de la loi du 18 juillet 1983 « concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux » (classement, inscription) ont été en bonne partie rendues nécessaires uniquement parce que « les instruments globaux n'ont pas été et ne sont pas mis en œuvre comme ils auraient pu l'être »[74]. Il convient aussi de souligner que l'Année européenne du patrimoine architectural, annoncée en 1975 par le Conseil de l'Europe[75], a donné une nouvelle impulsion à la législation patrimoniale luxembourgeoise. Les travaux de l'Année européenne du patrimoine architectural et la déclaration d'Amsterdam ont fortement influencé l'élaboration de la loi de 1983[76] qui est toujours en vigueur. Étrangement, ce n'est que très récemment que le Luxembourg a enfin ratifié les conventions de Grenade[77] et de Malte[78].

L'intégration de la protection du patrimoine culturel aux documents d'urbanisme s'est accrue surtout à l'échelon de la gestion de l'aménagement communal. Par exemple, dans le cadre de l'élaboration d'études préalables aux plans d'aménagement généraux des communes (instruments locaux d'urbanisme), une grande partie du travail d'inventaire s'est vue confiée au niveau local moyennant l'assistance du service des Sites et Monuments nationaux (SSMN). Le précédent ministre de la Culture a pourtant demandé au service des Sites et Monuments nationaux que soit mis sur pied un inventaire scientifique à l'échelon du pays. Enfin, après que des assises du Patrimoine se sont tenues à Luxembourg à la fin du mois de novembre 2014, il semblerait que le ministère de la Culture soit toujours en train de rédiger un nouvel avant-projet de loi remaniant la législation sur le patrimoine culturel.

73. Voir F. Desseilles, « Le droit du patrimoine culturel au grand-duché de Luxembourg. État des lieux. Droit international et étranger. Recommandations », étude réalisée pour le ministère de la Culture du grand-duché de Luxembourg, 2013, spécialement p. 125.

74. M. Elvinger, « Droit public interne : rapport luxembourgeois », in *La Protection des biens culturels (journées polonaises…*, 1991, p. 458.

75. M. Falser et W. Lipp (dir.), *Eine Zukunft für unsere Vergangenheit. Zum 40. Jubiläum des Europäischen Denkmalschutzjahres (1975-2015)* [*Un avenir pour notre passé. 40e anniversaire de l'Année européenne du patrimoine architectural (1975– 2015)*], Hendrik Bäßler Verlag, 2015.

76. Voir F. Desseilles et A. Langini, « L'Année européenne du patrimoine architectural et ses répercussions au grand-duché de Luxembourg : une "procession d'Echternach" ? », *in* M. Falser et W. Lipp (dir.), *Eine Zukunft…*, 2015, p. 229-237.

77. Loi du 24 avril 2016 portant approbation de la convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ouverte à signature le 3 octobre 1985 à Grenade [*Mémorial*, n° 75, 29 avril 2016].

78. Loi du 7 décembre 2016 portant approbation de la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à la signature le 16 janvier 1992 à la Valette, [*Mémorial*, n° 249, 12 décembre 2016].

CONCLUSIONS, ENTRE SPÉCIALISATION ET HARMONISATION

Au-delà d'un rapprochement formel et d'une comparaison plutôt fonctionnaliste, la mise en regard des premières grandes législations française, luxembourgeoise et belge en matière de protection du patrimoine culturel permet d'ouvrir certaines perspectives de recherches. Dans la mesure où des principes ont été repris soit en l'état – formulation identique – soit en substance – leur « mécanisme », leur fonction –, idéalement, il faudrait approfondir le mode sur lequel ils ont été implantés. Cette assimilation à un contexte nouveau de dispositions ou de mécanismes ne peut s'analyser que, d'une part, en prenant en considération les concepts dans chaque législation et, de l'autre, en examinant leur évolution. Il s'agira donc dans un avenir proche de se demander – nous n'y avons répondu que partiellement – si, au départ et actuellement, les concepts évoqués revêtent toujours le même sens et, dans le cas contraire, comment ils se sont orientés vers des significations différentes.

Nous constatons par ailleurs que, dans chacun des territoires examinés, ce qui est désormais appelé le droit du patrimoine culturel se spécialise peu à peu, tandis qu'au niveau international l'harmonisation de certains concepts progresse. D'une part, le découpage progressif du territoire belge, conséquence de la fédéralisation de l'État et de la répartition des compétences, a eu raison de l'uniformité du droit en matière de monuments et sites portée par la législation de 1931. D'autre part, les conventions internationales, particulièrement celles émanant du Conseil de l'Europe et de l'Unesco, ont participé à l'élaboration d'un cadre normatif de référence, poussant de la sorte les législateurs des territoires envisagés à adopter certains con cepts, à mettre en place certains mécanismes et à développer des bonnes pratiques. L'identité de certains vocables (patrimoine, monuments, sites, ensembles, etc.) en est l'illustration la plus visible.

Ainsi l'harmonisation s'effectue-t-elle par une démarche descendante, tandis que la spécialisation s'opère par une démarche ascendante, faisant apparaître une forme d'unité dans la diversité des droits du patrimoine culturel.

LA LÉGISLATION GRECQUE : DES ANTIQUITÉS AU PATRIMOINE CULTUREL

DAPHNÉ VOUDOURI

La Grèce moderne a été, sinon le premier, l'un des premiers États européens à établir (en 1834) une législation nationale protectrice de ce qu'on appelle aujourd'hui le patrimoine culturel. Cette législation concernait plus spécialement les antiquités, pour des raisons tenant à leur importance idéologique et politique particulière pour le jeune État, en liaison avec l'admiration et la demande accrue qu'elles suscitaient en Europe. Visant la préservation pour l'avenir des traces du passé, chaque fois sélectionnées par rapport aux besoins et selon les conceptions dominantes, la notion dynamique de patrimoine a été peu à peu considérablement élargie. Parallèlement, le champ de la protection patrimoniale a été sensiblement étendu du point de vue typologique, chronologique et spatial, sur le plan tant national qu'international, même si en Grèce le statut des antiquités et des monuments anciens reste privilégié.

Pour ce qui est de la terminologie, la législation grecque a eu recours dès le XIX^e^ siècle à la notion de monument, et ce, dans une acception relativement large. Actuellement, elle emploie ce terme pour désigner la part éminente du patrimoine, tout en utilisant parallèlement le terme générique « bien culturel » et l'expression « patrimoine culturel », laquelle inclut, entre autres, les espaces et ensembles, ainsi que les éléments immatériels à protéger.

LES ANTIQUITÉS, PREMIÈRE ET, PENDANT LONGTEMPS, SEULE CATÉGORIE PROTÉGÉE

Point de référence dans l'imaginaire européen depuis la Renaissance, l'Antiquité grecque a joué un rôle clé à la fois dans la construction de l'identité nationale et dans la légitimation de l'État grec moderne. C'est ainsi que, dès ses premiers pas, le jeune État, fondé en 1830, a établi un système juridique rigoureux pour garantir la protection de ses vestiges.

Des mesures protectrices ont été prises avant même la fin de la guerre d'indépendance (1821-1830) : en 1827, l'Assemblée nationale constituante de Trézène a interdit l'exportation des antiquités [1] ; en 1829, afin de dissuader les pilleurs et d'assurer la sauvegarde des antiquités en Grèce, le premier musée a été créé à Égine par le gouverneur Kapodistrias [2].

1. Article XVIII de la résolution de la III^e^ Assemblée nationale réunie à Trézène le 1^er^ mai 1827. Voir E. G. Protopsaltis, *Documents historiques sur les antiquités pendant les années de la guerre d'indépendance et de Kapodistrias* [en grec], Athinais Arhaiologiki Etaireia, 1967, p. 30. Voir aussi D. Voudouri, « L'inaliénabilité comme mode de protection du patrimoine culturel en Grèce », *in* M. Cornu, J. Fromageau, J.-F. Poli, A.-C. Taylor (dir.), *L'Inaliénabilité des collections, performances et limites ?*, L'Harmattan, 2012, p. 53-72, notamment p. 54-55.
2. Résolution 49 du 21 octobre 1829.