

GRONDWETTELIJK HOF

[2015/204633]

Uittreksel uit arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015

Rolnummer : 5891

In zake : het beroep tot vernietiging van hoofdstuk 6 (artikelen 6.1.1 tot 6.5.4) en artikel 10.2.2 van het Vlaamse decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, ingesteld door de vzw « Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 april 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 april 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van hoofdstuk 6 (artikelen 6.1.1 tot 6.5.4) en artikel 10.2.2 van het Vlaamse decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 oktober 2013) door de vzw « Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België », de bvba « Urselia », Joseph d'Ursel de Bousies, Claire d'Ursel de Bousies en Alix d'Ursel de Bousies, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Ryckbost, advocaat bij de balie te Brugge.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. Het Vlaamse decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (hierna : Onroerenderfgoeddecreet) beoogt de regelgeving inzake het onroerend erfgoed, die voorheen verspreid lag over verscheidene wetten en decreten, in één decreet te integreren en het beleid inhoudelijk te vernieuwen. Waar nodig wordt daarbij nog steeds het onderscheid gemaakt tussen archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- en dorpsgezichten.

Tevens wordt gestreefd naar een betere afstemming van de regelgeving inzake onroerend erfgoed met andere beleidsdomeinen, inzonderheid het omgevingsrecht (ruimtelijke ordening, natuur, bos en milieu, zie *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/8, p. 5) en naar de implementatie van enkele in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen verdragen, waaronder de Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa, opgemaakt te Granada op 3 oktober 1985 en goedgekeurd bij wet van 8 juni 1992. Tot slot wordt het handavingsluik gemoderniseerd door een onderscheid tussen gerechtelijke en bestuurlijke handhaving en door de mogelijkheid om overtreders te veroordelen tot het betalen van een integrale schadevergoeding (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/1, pp. 1-12).

B.2.1. De bestreden artikelen 6.1.1 tot 6.5.4 vormen het hoofdstuk 6 (« Beschermingen en erfgoedlandschappen ») van het Onroerenderfgoeddecreet. Krachtens artikel 6.1.1 van het bestreden decreet kan de Vlaamse Regering een archeologische site, monument, cultuurhistorisch landschap, stadsgezicht of dorpsgezicht, in voorkomend geval met inbegrip van een overgangzone, beschermen. De beschermingsprocedure bestaat uit een voorlopige bescherming en een definitieve bescherming.

B.2.2. Voorafgaand aan de voorlopige bescherming wint de Vlaamse Regering, behoudens dringende noodzakelijkheid, het advies in bij de colleges van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeenten en de departementen of agentschappen van de Vlaamse overheid bevoegd voor ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed, leefmilieu, natuur en energie, mobiliteit en openbare werken en landbouw en visserij en bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (artikel 6.1.3).

Het besluit tot voorlopige bescherming bevat onder meer de erfgoedwaarden, erfgoedelementen en erfgoedkenmerken van het beschermde goed, de toekomstige beheersdoelstellingen die de optimale verwezenlijking van de erfgoedwaarden omschrijven die aanleiding gegeven hebben tot de bescherming, en de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud. Als bijlage bij het besluit tot voorlopige bescherming gaan een gegeoreferent plan waarop het beschermde goed en in voorkomend geval de overgangzone nauwkeurig worden afgetekend, een fotoregistratie van de fysieke toestand van het beschermde goed, en in voorkomend geval een lijst met de cultuurgoederen die integrerend deel uitmaken van het beschermde goed, inzonderheid de bijbehorende uitrusting en de decoratieve elementen (artikel 6.1.4).

Het besluit tot voorlopige bescherming wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 6.1.5) en wordt per beveiligde zending ter kennis gebracht aan de zakelijkrechthouders van de archeologische site, het monument of het stads- of dorpsgezicht, die op hun verzoek worden gehoord door het Agentschap. Die zakelijkrechthouders brengen per beveiligde zending de eigenaars van de cultuurgoederen binnen dertig dagen op de hoogte van het besluit (artikel 6.1.6).

De betrokken gemeenten openen een openbaar onderzoek uiterlijk dertig dagen na ontvangst van het besluit tot voorlopige bescherming. Tijdens dat onderzoek liggen het besluit tot voorlopige bescherming en het beschermingsdossier ter inzage bij de betrokken gemeenten en het Agentschap. Eenieder kan tijdens het openbaar onderzoek opmerkingen en bezwaren per beveiligde zending aan de betrokken gemeenten ter kennis brengen en de gemeenten kunnen een hoorzitting organiseren. Zij stellen een proces-verbaal op waarin de opmerkingen, de bezwaren en in voorkomend geval een advies en het verslag van de hoorzitting worden opgenomen (artikel 6.1.7).

Het besluit tot voorlopige bescherming heeft een maximale geldingsduur van negen maanden te rekenen vanaf de in artikel 6.1.6 bedoelde ontvangst. De Vlaamse Regering kan die termijn eenmalig met maximaal drie maanden verlengen (artikel 6.1.9). Het besluit vervalt van rechtswege als de Vlaamse Regering binnen die termijn geen besluit tot definitieve bescherming heeft genomen (artikel 6.1.11).

B.2.3. Het besluit tot definitieve bescherming wordt genomen door de Vlaamse Regering (artikel 6.1.13) en bevat, naast de gegevens en bijlagen die ook in het besluit tot voorlopige bescherming waren vervat, onder meer een document waarin het Agentschap zich uitspreekt over de ingediende bezwaren en opmerkingen en in voorkomend geval over de uitgebrachte adviezen en het verslag van de hoorzitting (artikel 6.1.14). Het besluit wordt in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt (artikel 6.1.15) en wordt per beveiligde zending aan de zakelijkrechthouders bekendgemaakt, die op hun beurt per beveiligde zending de eigenaars van de cultuurgoederen binnen dertig dagen op de hoogte brengen (artikel 6.1.16). Het besluit wordt tevens per beveiligde zending ter kennis gebracht van de gemeenten op het grondgebied waarvan het beveiligde goed ligt (artikel 6.1.17).

B.2.4. De Vlaamse Regering kan een besluit tot definitieve bescherming wijzigen of opheffen indien de erfgoedwaarden van het beschermde goed onherstelbaar zijn aangetast of verloren zijn gegaan, indien een verplaatsing van het beschermde goed noodzakelijk is voor het behoud ervan, indien de gehele of gedeeltelijke wijziging of opheffing vereist is omwille van het algemeen belang of indien het goede beheer de toevoeging van gegevens vereist (artikel 6.2.1). Zij kan eveneens in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een bescherming geheel of gedeeltelijk wijzigen of opheffen als dit vereist is omwille van het algemeen belang (artikel 6.2.2).

B.2.5. Het Agentschap stelt een digitale databank van beschermd onroerend erfgoed beschikbaar. Daarnaast houdt het agentschap dat is belast met de handhaving een databank bij van elk proces-verbaal dat wordt opgemaakt voor inbreuken en misdrijven op het bestreden decreet. Die laatste databank wordt beschouwd als een bestuursdocument zoals bedoeld in artikel 3, 4^o, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (artikel 6.3.1).

B.2.6. De rechtsgevolgen van een voorlopige en een definitieve bescherming strekken zich uit tot de zakelijkrechthouders, de gebruikers en de eigenaars van cultuurobjecten vanaf de kennisgeving bedoeld in de artikelen 6.1.6 en 6.1.16 van het bestreden decreet en strekken zich uit tot iedereen vanaf de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Krachtens het « actiefbehoudsbeginsel » zijn de zakelijkrechthouders en gebruikers van een beschermd goed ertoe verplicht het in goede staat te behouden door de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken (artikel 6.4.1). De door de Vlaamse Regering opgestelde algemene voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud zijn van toepassing voor zover de bijzondere voorschriften opgenomen in het beschermingsbesluit er niet van afwijken (artikel 6.4.2).

Krachtens het « passiefbehoudsbeginsel » is het verboden beschermd goederen te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde ervan aantasten (artikel 6.4.3).

Bepaalde niet-vergunningsplichtige handelingen, opgelijst door de Vlaamse Regering of opgenomen in het beschermingsbesluit, aan of in beschermd goederen kunnen niet worden aangevat zonder toelating van het Agentschap of de erkende onroerenderfgoedgemeente, tenzij wanneer zij zijn vrijgesteld in een beheersplan (artikel 6.4.4, § 1). Er is geen toelating vereist voor de uitvoering van regulier onderhoud van beschermd goederen, noch voor noodmaatregelen (artikelen 6.1.3 en 6.1.4 van het Onroerenderfgoedbesluit).

Indien een vergunning is vereist, wint de vergunningverlenende overheid het advies in bij het Agentschap. Indien uit de adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen het beleidsveld onroerend erfgoed, of indien een dergelijke strijdigheid manifest uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de regelgeving inzake onroerend erfgoed. Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen het beleidsveld onroerend erfgoed (artikel 6.4.4, §§ 2 en 3).

De beschermingsvoorschriften kunnen evenwel geen beperkingen opleggen die werken of handelingen absoluut verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen (artikel 6.1.1/1, ingevoegd bij decreet van 4 april 2014).

De cultuurobjecten die opgenomen zijn in een besluit tot bescherming van een monument, mogen niet buiten het monument worden verplaatst zonder toelating van het Agentschap (artikel 6.4.5).

Tegen de weigering of de voorwaardelijke toekenning van een vergunning staat een georganiseerd administratief beroep open bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan het advies dat de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed in het kader van een dergelijke procedure geeft, bindend verklaren indien het uitvoeren van een vergunning schade kan toebrengen aan een beschermd goed (artikel 6.4.6).

De sloop van een beschermd monument is verboden. De Vlaamse Regering kan evenwel een toelating verlenen voor de gedeeltelijke sloop van een beschermd monument en voor de gehele of gedeeltelijke sloop of voor het optrekken, plaatsen of herbouwen van een gebouw of constructie in een beschermd stads- of dorpsgezicht als dat de erfgoedwaarde ervan niet wezenlijk aantast (artikel 6.4.7).

De Vlaamse Regering kan om redenen van algemeen nut overgaan tot onteigening van een beschermd goed als dat dreigt te vervallen, te worden beschadigd of te worden vernield (artikel 6.4.10). De eigenaar beschikt daarentegen niet over een mogelijkheid om de overheid te verplichten om over te gaan tot de aankoop van een dergelijk goed.

B.3. De financiering van de werken ter instandhouding van het onroerend erfgoed geschiedt voornamelijk aan de hand van subsidies en premies. De artikelen 10.1.1 tot en met 10.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet bepalen :

« Afdeling 1. — Subsidies

Art. 10.1.1. De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten :

1^o samenwerkingsovereenkomsten sluiten met erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, Regionale Landschappen en erkende onroerenderfgoeddepots en in het kader daarvan subsidies toekennen;

2^o beheersovereenkomsten sluiten met de zakelijkrechthouder of de beheerder van een archeologische site, monument, een of meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap en in het kader van de beheersovereenkomst subsidies toekennen;

3^o projectsubsidies toekennen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

Afdeling 2. — Premies

Art. 10.2.1. De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten :

1^o premies toekennen voor werkzaamheden aan of in beschermd goederen en in erfgoedlandschappen;

2^o meerjarenpremieovereenkomsten sluiten voor grote en langdurige werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;

3^o premies toekennen voor de opmaak van een beheersplan overeenkomstig artikel 8.8.1, § 1;

4^o premies toekennen voor beheer van beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;

5^o premies toekennen voor het beheer van onroerend erfgoed waarvoor een beheersplan is goedgekeurd overeenkomstig artikel 8.1.1;

6^o premies toekennen voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg, opgenomen in een goedgekeurd actieprogramma onroerend erfgoed;

7^o premies toekennen bij een buitensporige directe kost van de verplicht uit te voeren archeologische opgraving zoals opgenomen in de bekrachtigde archeologienota of de bekrachtigde nota.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

Art. 10.2.2. De premies van het Vlaamse Gewest voor werkzaamheden aan of in beschermd bouwkundig erfgoed bedragen minstens :

1° als de premienemer een natuurlijke persoon of een privaatrechtelijke rechtspersoon is : 32,5 % van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden;

2° voor werkzaamheden aan gebouwen toebehorend aan een gemeente of OCMW en aan gebouwen bestemd voor een erkende eredienst : 80 % van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor ».

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.4.1. De Vlaamse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep bij gebrek aan belang van de verzoekende partijen.

B.4.2. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.4.3. Blijkens artikel 2 van haar statuten heeft de vzw « Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België » als maatschappelijk doel « het behoud en de leefbaarheid te ondersteunen van de historische woonsteden en van het hele erfgoed aan tuinen en natuurlijke landschappen, waaronder diens decoratieve en roerende elementen, teneinde hun voortbestaan te waarborgen en hun sociale en culturele betekenis in België en het buitenland te promoten ». Zij verdedigt daarbij in het bijzonder de belangen van de privé-eigenaars van beschermde monumenten en landschappen in het kader van politieke besluitvorming en staat de eigenaars bij in het beheer van hun beschermde goederen. Daartoe kan zij krachtens dezelfde bepaling technische inlichtingen en morele steun verlenen aan hun leden en hun rechten verdedigen. Dat maatschappelijk doel is onderscheiden van het algemeen belang en overstijgt de individuele belangen van de leden.

Dat maatschappelijk doel kan door de bestreden norm worden geraakt, aangezien de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden bepalingen een zware last opleggen aan particuliere eigenaars van beschermde goederen zonder daartoe in de nodige compensatie te voorzien.

Bovendien blijkt dat de vzw « Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België » dat maatschappelijk doel daadwerkelijk nastreeft, aangezien zij betrokken was bij de voorbereiding van het bestreden decreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/1, pp. 609-610).

B.4.4. Aangezien de eerste verzoekende partij doet blijken van een belang bij het beroep, is het niet nodig te onderzoeken of de andere verzoekende partijen eveneens doen blijken van een belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen.

Ten aanzien van het eerste middel

B.5.1. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat de artikelen 6.1.1 tot 6.5.4 van het Onroerendergoeddecreet niet bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, in zoverre zij niet in een passende vergoeding voorzien voor de zware lasten die zij leggen op particuliere eigenaars van een goed dat tot het beschermde onroerende erfgoed behoort en in zoverre zij niet in een aankoopplicht van de overheid voorzien.

Het eerste onderdeel van het eerste middel heeft betrekking op onroerende goederen die worden beschermd, terwijl het tweede onderdeel betrekking heeft op de cultuurgooderen die zich in een beschermd monument bevinden. Aangezien in beide onderdelen in wezen dezelfde grief wordt aangevoerd, dienen zij samen te worden onderzocht.

B.5.2. Het eerste middel is niet ontvankelijk in zoverre erin wordt aangevoerd dat de gewestwetgever, door de bescherming van roerende cultuurgooderen te regelen, een gemeenschapsbevoegdheid heeft betreden, vermits die grief pas voor het eerst werd opgeworpen in de memorie van antwoord.

B.6.1. Tot de gevolgen van een voorlopige of een definitieve bescherming behoren de verplichting voor de zakelijkrechthouder of de gebruiker om het goed in goede staat te houden en om voor alle, zelfs niet-vergunningsplichtige werkzaamheden in het goed de toelating van het Agentschap te vragen, alsook het principiële verbod voor dezelfde personen om dat goed gedeeltelijk of volledig af te breken of het te ontsieren, te beschadigen of te vernielen, om er werkzaamheden in uit te voeren die ingaan tegen de erfgoedwaarde van het goed of tegen andere regels inzake onroerend erfgoed, en om het goed gedeeltelijk of volledig te verplaatsen.

B.6.2. Voorts is de zakelijkrechthouder gebonden door de door de Vlaamse Regering in het beschermingsbesluit opgelegde beheersdoelstellingen, bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud, en in voorkomend geval bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud in de overgangszone.

Tevens dient de zakelijkrechthouder in te staan voor de kennisgeving, per beveiligde zending, van de besluiten tot voorlopige en definitieve bescherming aan de eigenaars van de cultuurgooderen die zich in het beschermde goed bevinden en die in het beschermingsbesluit zijn opgenomen.

B.6.3. De zakelijkrechthouders van cultuurgooderen die zich in een beschermd goed bevinden en die zijn opgenomen in het beschermingsbesluit, zijn onderworpen aan een verbod om die goederen buiten het monument te verplaatsen zonder toelating van het Agentschap.

B.6.4. Het besluit tot voorlopige bescherming van het goed komt tot stand als gevolg van een eenzijdige overheidsbeslissing, zonder inspraak van de zakelijkrechthouders of de gebruikers van de beschermde goederen. Na de totstandkoming beschikken zij over een recht om te worden gehoord en om hun opmerkingen te formuleren over de erfgoedwaarde van hun eigendom alsook over hun praktische en financiële mogelijkheden om aan de opgelegde verplichtingen te voldoen. Vanaf de kennisgeving aan de zakelijkrechthouders of de gebruikers zijn de rechtsgevolgen van een voorlopige bescherming op hen van toepassing. Na de kennisgeving wordt het besluit bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Vanaf dat moment zijn de rechtsgevolgen van het besluit tot voorlopige bescherming op iedereen van toepassing.

B.6.5. De gevolgen van een beschermingsbesluit strekken zich uit over ten minste negen maanden in geval van een voorlopige bescherming die niet uitmondt in een definitieve bescherming en zijn in beginsel van onbepaalde duur in geval van een definitieve bescherming.

B.6.6. Het overtreden van de geboden en verboden opgelegd door het Onroerendergoeddecreet wordt op grond van artikel 11.2.1 van dat decreet bestraft met een strafsancie, een bestuurlijke geldboete of een combinatie van beide sancties.

Die strafsancie is krachtens artikel 11.2.2 van dat decreet een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en een geldboete van 26 euro tot 400 000 euro of een van die straffen alleen. Zij heeft onder meer betrekking op de niet-naleving van het actiefbehoudsbeginsel, het passiefbehoudsbeginsel, het sloopverbod, de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud van het goed, en het verbod om werkzaamheden te verrichten zonder toelating van het Agentschap.

De bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 10 000 euro en sanctioneert onder meer de overtreding van de informatieplichten en plichten tot kennisgeving aan de eigenaars van de cultuurobjecten die zich in het beschermde goed bevinden.

De overtreder kan daarnaast, krachtens de artikelen 11.4.1 en 11.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet, zowel door de strafrechter als door de burgerlijke rechter, worden veroordeeld tot het integrale herstel van de door het erfgoedmisdrijf veroorzaakte schade. Indien het herstel of de reconstructie niet mogelijk of opportuun zijn, beveelt de rechter een integrale vergoeding van de schade die het algemeen belang heeft opgelopen door de vernietiging van de erfgoedwaarden, zo nodig aangevuld met maatregelen die verdere schade moeten voorkomen.

B.7.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.7.2. Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn vervat in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.7.3. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

De beperking van het eigendomsrecht als gevolg van een beschermingsmaatregel die het « gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » regelt in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.7.4. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.8.1. Krachtens het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de overheid niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een persoon in het algemeen belang moet dragen.

Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige – dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdiensbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffenene behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

B.8.2. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht, heeft evenwel niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Uit de loutere vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde erfdiensbaarheid tot algemeen nut of van een beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, *Couturon t. Frankrijk*, §§ 34 tot 43).

B.8.3. Een vergoeding is slechts vereist indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdiensbaarheid tot openbaar nut of de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep van burgers of instellingen de last te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd.

B.8.4. Bij zijn arrest nr. 55/2012 van 19 april 2012, waaraan de verzoekende partijen refereren, heeft het Hof voor recht gezegd dat artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in de interpretatie dat de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning die geen zakelijk recht heeft op het perceel waarop het bouwverbod volgend uit een definitieve aanwijzing als beschermd duingebied betrekking heeft, geen compensatie kan verkrijgen voor de door hem gemaakte kosten ter realisatie van de bestemming van dat perceel.

Bij zijn arrest nr. 12/2014 van 23 januari 2014, waaraan de verzoekende partijen eveneens refereren, heeft het Hof voor recht gezegd dat de artikelen 232 en 240 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening artikel 16 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat zij geen regeling inzake schadevergoeding voor een bouwverbod als gevolg van een beschermingsmaatregel organiseren. Het geschil voor de verwijzende rechter betrof in dat geval eigenaars van terreinen die een schadeloosstelling vorderen op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek wegens het bouwverbod als gevolg van het besluit tot bescherming van hun percelen, terwijl die in woongebied waren gelegen en het voorwerp van een verkavelingsvergunning hadden uitgemaakt. Het Hof beperkte zijn onderzoek tot die situatie.

B.9.1. Bij die arresten gaf het Hof een antwoord op prejudiciële vragen, waarbij het zijn onderzoek beperkte tot de concrete situatie die zich in het bodemgeschil voordoed. In het kader van een beroep tot vernietiging moet het Hof er daarentegen rekening mee houden dat het bestreden decreet kan worden toegepast op een onbepaald aantal gevallen.

B.9.2. De concrete gevolgen van beschermingsbesluiten die krachtens hoofdstuk 6 van het bestreden decreet worden genomen voor de zakelijkrechthouder en voor de eigenaar van cultuurobjecten, kunnen geval per geval aanzienlijk variëren.

Dat hoofdstuk is immers van toepassing op een veelheid aan beschermingsstatuten, te weten archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen, en stadsgezichten of dorpsgezichten, in voorkomend geval met inbegrip van een overgangszone. De impact van het beschermingsbesluit op het ongestoord genot van het eigendomsrecht is tevens afhankelijk van de inhoud ervan, zoals de oplistings van de handelingen die niet zonder vergunning mogen worden aangevat en de bijzondere voorschriften inzake onderhoud en instandhouding die erin aan de eigenaar worden opgelegd.

Daarnaast kan de impact van een beschermingsbesluit voor de zakelijkrechthouder of de eigenaar van cultuurobjecten onder meer afhangen van de redelijke verwachting dat het goed kon worden beschermd, het tijdstip waarop en de reden waarom hij dat goed heeft verworven, de plannen die hij ermee had, met inbegrip van de vergunningen die hij reeds had aangevraagd of verkregen, de investeringen die hij reeds heeft gedaan, de invloed van het beschermingsbesluit op de marktwaarde van het goed, en de kennis en financiële middelen waarover hij beschikt om de verplichtingen die uit het beschermingsbesluit voortvloeien, na te leven.

B.10.1. In vele gevallen zal de last die een beschermingsbesluit oplegt aan de zakelijkrechthouder van het beschermde goed of van de eigenaar van de cultuurgoederen die zich erin bevinden, niet van dien aard zijn dat hij een vergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten rechtvaardigt.

Een dergelijke vergoeding kan immers slechts worden toegekend voor zover de gevolgen van een beschermingsmaatregel buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen. Overigens komt slechts het gedeelte van de opgelegde last dat zich buiten die risico's bevindt, voor vergoeding in aanmerking.

B.10.2. Het staat, gelet op artikel 144 van de Grondwet, aan de gewone rechter om *in concreto* na te gaan, rekening houdend met alle particuliere en openbare aspecten van elk geval, of de last die voor de zakelijkrechthouder van het beschermde goed of de eigenaar van de cultuurgoederen die zich erin bevinden, voortvloeit uit een beschermingsbesluit, een vergoeding rechtvaardigt en om de omvang ervan te bepalen.

Daarbij kan hij, naast de in B.9.2 vermelde elementen, onder meer rekening houden met de belangen die aan het bestreden decreet ten grondslag liggen, met de erfgoedwaarde en het erfgoedbelang van het beschermde goed, met het eerdere gedrag van de eigenaar met betrekking tot de erfgoedwaarde van het goed, met de reeds toegekende premies en subsidies, en met de financiële draagkracht van de overheid. Hij mag in het kader van de toets van een concrete beschermingsmaatregel aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten evenwel niet de opportuniteit van het beschermingsbesluit beoordelen.

B.10.3. Het Hof dient, in het kader van een beroep tot vernietiging, na te gaan of de afwezigheid van enige vergoeding, die aldus een beperking op de toegang tot de rechter zou impliceren, redelijkerwijze is verantwoord.

B.11.1. Het Onroerenderfgoeddecreet bevat geen rechtstreekse compensatie, noch voor de beperking van het ongestoord genot en het vrije beschikkingsrecht van het beschermde goed, noch voor de mogelijke daling van de marktwaarde die uit de bescherming voortvloeit.

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet bovendien niet in enige vergoeding voor de administratieve rol die de zakelijkrechthouder van het beschermde goed dient te spelen.

B.11.2. Tijdens de bespreking van het ontwerp dat tot het bestreden decreet heeft geleid in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, suggereerden enkele leden dat het wenselijk was een mechanisme voor de compensatie van eigendomsschade uit te werken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/8, pp. 15, 22 en 59). De bevoegde minister antwoordde hierop: « Het niet opnemen van een vergoedingsregeling is een beleids optie » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/8, pp. 42 en 45).

B.11.3. De decreetgever heeft er dus voor gekozen om niet te voorzien in enige rechtstreekse compensatie voor de lasten die voor de zakelijkrechthouders voortvloeien uit de bescherming van een archeologische site, een monument, een cultuurhistorisch landschap, of een stads- of dorpsgezicht. Aldus heeft de decreetgever de regeling uit artikel 35 van het Landschapsdecreet van 16 april 1996, dat voorzorg in een vergoeding indien de waardevermindering van een onroerend goed rechtstreeks voortvloeit uit de voorschriften van een besluit tot definitieve bescherming van een landschap, niet overgenomen. Evenmin heeft hij de aankoopplicht van het Vlaamse Gewest uit artikel 34 van dat decreet overgenomen.

B.12.1. Op het vlak van het omgevingsbeleid, dat een centrale rol speelt in het sociaal en economisch beleid van de moderne samenleving, dient het Hof, rekening houdend met de verplichting die op grond van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen, tenzij dat oordeel onredelijk is.

Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu werd door de Grondwetgever op ruime wijze opgevat. Het omvat het recht op een goede ordening van de ruimte, met inbegrip van de zorg voor natuur en erfgoed. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt met name dat op de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid rust « om ervoor te waken dat de volgende generaties nog over een leefbaar milieu zouden kunnen beschikken » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/1^o, p. 10).

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt bovendien dat de Grondwetgever « de burgers [niet] in een passieve rol [wilde dwingen] of tot een passieve houding [aanzetten] », maar integendeel wilde verklaren dat « wie rechten heeft, [...] ook plichten [heeft] » uitgaande van de idee dat « het de plicht van de burger is om mee te werken aan de sociale en economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft ». Daarom heeft hij het de wetgevers die hij belast met het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, mogelijk gemaakt rekening te houden met de « overeenkomstige plichten », zoals verwoord in het tweede lid van artikel 23 (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4^o, pp. 16-17).

B.12.2. Hoewel het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet uitdrukkelijk in de bescherming van natuur en erfgoed voorziet, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in dat verband geoordeeld :

« Hoewel geen enkele bepaling van het Verdrag in het bijzonder bestemd is om een algemene bescherming van het leefmilieu als dusdanig te verzekeren (*Kyrtatos* t. Griekenland, nr. 41666/98, § 52, 22 mei 2003), tracht de maatschappij van vandaag steeds meer het te vrijwaren (*Fredin* t. Zweden (nr. 1), 18 februari 1991, § 48, serie A nr. 192). Het leefmilieu vormt een waarde waarvan de verdediging in de publieke opinie en bijgevolg bij de overheden een aanhoudende en versterkte belangstelling opwekt. Economische vereisten en zelfs sommige fundamentele rechten, zoals het eigendomsrecht, zouden geen voorrang mogen hebben op overwegingen inzake de bescherming van het leefmilieu, in het bijzonder wanneer de Staat ter zake wetgevend is opgetreden. De overheden hebben dan een verantwoordelijkheid die concreet gestalte zou moeten krijgen door hun optreden op het gepaste ogenblik teneinde de milieubeschermdende bepalingen die zij beslist hebben uit te voeren, niet nutteloos te maken (*Hamer* t. België, nr. 21861/03, § 79, 27 november 2007). Beperkingen van het eigendomsrecht kunnen aldus worden aanvaard, op voorwaarde weliswaar dat een billijk evenwicht wordt nageleefd tussen de aanwezige – individuele en collectieve – belangen (zie, *mutatis mutandis*, *Fotopoulou* t. Griekenland, nr. 66725/01, 18 november 2004) » (EHRM, 3 mei 2011, *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados* t. Griekenland, § 50).

« Inzake domeinen als dat van het leefmilieu eerbiedigt het Hof het oordeel in dat verband van de nationale wetgever, tenzij het kennelijk geen redelijke grondslag heeft » (EHRM, beslissing, 2 maart 2006, *Ansay en anderen* t. Turkije).

« Hoewel de houders van geldelijke vorderingsrechten in het algemeen aanspraak kunnen maken op vaste en onaantastbare rechten, geldt dat niet inzake stedenbouw of ruimtelijke ordening, domeinen die betrekking hebben op rechten van andere aard die in wezen evolutief zijn. Het beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening valt bij uitstek onder de domeinen waarop de Staat optreedt, met name door middel van de reglementering van de goederen met het oog op het algemeen belang en het openbaar nut. In dergelijke gevallen, waar het algemeen belang van de gemeenschap een vooraanstaande plaats inneemt, is het Hof van mening dat de beoordelingsruimte van de Staat groter is dan wanneer louter burgerlijke rechten op het spel staan » (EHRM, 27 april 2004, *Gorraiz Lizarraga en anderen* t. Spanje, § 70).

De ruime beoordelingsvrijheid van de nationale wetgever geldt inzonderheid wanneer de bescherming van het cultureel erfgoed in het geding is (EHRM, 29 maart 2011, *Potomska en Potomski* t. Polen, § 67). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft eveneens geoordeeld dat « de eigendom, met inbegrip van de privé-eigendom, ook een

sociale functie heeft, die, in sommige gepaste omstandigheden, in aanmerking dient te worden genomen om te bepalen of een billijk evenwicht is bereikt tussen de vereisten van algemeen belang van de gemeenschap en de fundamentele rechten van het individu » (*ibid.*). In dat verband gaat het Europees Hof in het bijzonder na of, op het ogenblik dat de eigendom van het in het geding zijnde goed wordt verworven, de verzoeker de eigendomsbeperkingen of de eventuele toekomstige beperkingen kende of had moeten kennen, of er gewettigde verwachtingen bestonden ten aanzien van het gebruik van zijn eigendomsrecht dan wel of er sprake was van een aanvaarding van het risico bij de aankoop, en onderzoekt het het belang van de opgelegde beperking en de mogelijkheid om de noodzaak van die beperking in rechte te betwisten (*ibid.*).

B.12.3. De decreetgever beschikt derhalve over een ruime beoordelingsruimte om te bepalen welke maatregelen geschikt blijken om de door hem nagestreefde doelstelling inzake de vrijwaring van natuur en erfgoed te verwezenlijken.

Bij het decreet van 14 februari 2014 houdende instemming met de Kaderconventie van de Raad van Europa over de bijdrage van cultureel erfgoed aan de samenleving, opgemaakt in Faro op 27 oktober 2005 en ondertekend op 25 juni 2012, dat weliswaar geen afdwingbare rechten creëert (artikel 6, c), heeft de decreetgever met name erkend dat iedereen, alleen of collectief, het recht heeft om te genieten van cultureel erfgoed en bij te dragen tot de verrijking ervan (artikel 4, a) en zich voorgenomen bescherming van cultureel erfgoed te promoten als een centrale factor van wederzijds ondersteunende objectieven van duurzame ontwikkeling, culturele diversiteit en hedendaagse creativiteit (artikel 5, e).

Daarnaast verplicht het reeds vermelde Verdrag van Granada van 3 oktober 1985 de bevoegde wetgever met name ertoe in de mogelijkheid te voorzien om « van de eigenaar van een beschermd goed te eisen dat hij werkzaamheden uitvoert of, indien de eigenaar in gebreke blijft, deze werkzaamheden zelf te verrichten » (artikel 4, 2°, c).

B.13.1. De beschermingsmaatregel bedoeld in hoofdstuk 6 van het Onroerenderfgoeddecreet brengt, door het doel en de gevolgen ervan, een beperking van het gebruik van het beschermde goed met zich mee.

Een dergelijke beperking van het eigendomsrecht, die in het algemeen belang is opgelegd aan het einde van de in B.2.2 en B.2.3 beschreven procedure, is verantwoord in het licht van de specifieke archeologische, architecturale, artistieke, culturele, esthetische, historische, industrieel-archeologische, technische waarde, ruimtelijk-structurende, sociale, stedenbouwkundige, volkskundige of wetenschappelijke waarde in de zin van artikel 2.1, 26°, van het Onroerenderfgoeddecreet.

B.13.2. Aangezien de bescherming van het erfgoed een belangrijke taak van algemeen belang uitmaakt, dienen de lasten van het erfgoedbeleid in beginsel op gelijke wijze over de gemeenschap te worden verdeeld, en mogen zij niet onverkort worden opgelegd aan een beperkte groep van particulieren.

B.13.3. De afwezigheid van enige vergoeding voor de zakelijkrechthouders van het beschermde goed of van de cultuurgooderen die zich erin bevinden, wordt door de decreetgever evenwel slechts verantwoord door aan te geven dat het om een « beleidsoptie » gaat (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/8, pp. 42 en 45).

Die verantwoording houdt geen rekening met de veelheid aan situaties die zich in concrete gevallen als gevolg van een beschermingsbesluit kunnen voordoen en waarvan niet *in abstracto* uit te sluiten valt dat zij in bepaalde gevallen het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico te buiten gaan.

B.13.4. Het bestreden decreet bevat, overeenkomstig de in B.13.3 vermelde parlementaire voorbereiding, geen vergoedingsregeling, maar verbiedt evenmin dat de rechter in het kader van een concreet beschermingsbesluit onderzoekt of op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een vergoeding moet worden toegekend.

In geval van stilzwijgen van de wetgever staat het aan de rechter om het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten toe te passen, en daarbij rekening te houden met alle concrete elementen van openbaar en privaat belang, waaronder de in B.9.2 en B.10.2 opgesomde elementen, alsook de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd (*Cass.*, 24 juni 2010, *Arr. Cass.*, 2010, nr. 453).

B.14. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.13.4 is hoofdstuk 6 van het bestreden decreet bestaande met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten.

Onder dat voorbehoud is het eerste middel niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.15.1. In hun tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de artikelen 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 en 6.3.1 van het Onroerenderfgoeddecreet niet bestaande zijn met de artikelen 10, 11, 15 en 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre zij de door de Vlaamse Regering gemachtigde ambtenaren een toegangsrecht tot private woningen en bedrijfslokalen toekennen na machtiging op eenzijdig verzoekschrift van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg en in zoverre zij voorzien in een fotoregistratie van de fysieke toestand van het gebouw, met inbegrip van het interieur en de cultuurgooderen, zonder voorafgaande toestemming van de zakelijkrechthouders van het monument en van de eigenaars van de cultuurgooderen.

B.15.2. De verzoekende partijen zetten niet uiteen hoe de bestreden maatregelen artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kunnen schenden. In die mate is het middel niet ontvankelijk.

B.16.1. Artikel 15 van de Grondwet bepaalt :

« De woning is onschendbaar; geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever een zo groot mogelijke concordantie heeft willen nastreven met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

B.16.2. Het recht op de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, zoals het door de voormelde bepalingen wordt gewaarborgd, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven en hun gezinsleven.

Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon e.a.* t. Nederland, § 31; grote kamer, 12 oktober 2013, *Söderman* t. Zweden, § 78).

B.16.3. De decreetgever beschikt bij de uitwerking van een regeling die een overheidsinmenging in het privéleven inhoudt, over een appreciatiemarge om rekening te houden met een billijk evenwicht tussen de tegenstrijdige belangen van het individu en de samenleving in haar geheel (EHRM, 26 mei 1994, *Keegan* t. Ierland, § 49; 27 oktober 1994, *Kroon e.a.* t. Nederland, § 31; 2 juni 2005, *Znamenskaya* t. Rusland, § 28; 24 november 2005, *Shofman* t. Rusland, § 34; 20 december 2007, *Phinikaridou* t. Cyprus, §§ 51 tot 53; 25 februari 2014, *Ostace* t. Roemenië, § 33).

Die appreciatiemarge van de decreetgever is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, moet worden nagegaan of de decreetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

B.16.4. Het recht op eerbiediging van de woning geldt voor bedrijfslokalen (EHRM, 15 juli 2003, *Ernst e.a.* t. België) en voor vennootschappen (EHRM, 16 april 2002, *Société Colas Est* t. Frankrijk).

B.16.5. Het recht op de eerbiediging van de woning heeft een burgerrechtelijk karakter in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Aangezien de uitoefening van het recht van toegang tot bewoonde lokalen een inmenging in dat recht vormt, moeten de daarmee verband houdende betwistingen worden behandeld met naleving van de in die bepaling vervatte waarborgen.

Wat de toegang tot private woningen en bedrijfslokalen betreft

B.17. Krachtens het bestreden artikel 6.1.2 van het Onroerendgoeddecreet hebben de door de Vlaamse Regering daartoe aangewezen ambtenaren voor het onderzoek naar de erfgoedwaarden toegang tot de archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- en dorpsgezichten die in aanmerking komen voor bescherming. Die toegang omvat ook particuliere woningen en bedrijfslokalen, zij het dat zij daartoe slechts toegang hebben tussen negen uur en eenentwintig uur en met machtiging van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die wordt gevraagd bij eenzijdig verzoekschrift overeenkomstig de artikelen 1025 tot 1034 van het Gerechtelijk Wetboek.

B.18. Door te voorzien in de toegang tot particuliere woningen en bedrijfslokalen, kan de bestreden bepaling afbreuk doen aan de onschendbaarheid van de woning gewaarborgd bij artikel 15 van de Grondwet, geïnterpreteerd in het licht van artikel 8.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient derhalve te onderzoeken of het bestreden artikel 6.1.2 op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op onschendbaarheid van de woning.

B.19.1. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 171/2008 van 3 december 2008, bij zijn arrest nr. 10/2011 van 27 januari 2011 en bij zijn arrest nr. 105/2012 van 9 augustus 2012, respectievelijk met betrekking tot bepalingen inzake arbeidsinspectie, inzake douane en accijnzen en inzake de bestraffing van sluiwerk, namaak en piraterij heeft geoordeeld, houden de waarborgen van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens met name in dat de betrokkenen een jurisdictionele controle, zowel in feite als in rechte, kunnen verkrijgen op de regelmatigheid van de beslissing waarmee de toegang tot bewoonde lokalen wordt toegestaan, alsook, in voorkomend geval, van de maatregelen die op grond daarvan zijn genomen. Het beschikbare beroep moet of de beschikbare beroepen moeten, wanneer een onregelmatigheid wordt vastgesteld, het mogelijk maken ofwel de toegang te voorkomen, ofwel, indien een onregelmatig geachte toegang reeds heeft plaatsgehad, de betrokkene een gepast herstel te bieden.

B.19.2. Bij het voormelde arrest nr. 171/2008 heeft het Hof geoordeeld dat het loutere gegeven dat de toestemming om bewoonde lokalen te betreden, wordt verleend door een rechter, niet kan worden beschouwd als een toereikende waarborg in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien de persoon op wie de geplande maatregel betrekking heeft – en die in dat stadium geen weet heeft van die maatregel – zich niet kan laten horen.

B.19.3. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt ook dat het recht op eerbiediging van de woning weliswaar ook kan gelden voor bedrijfsruimten, maar dat de beoordelingsvrijheid van de verdragsstaten ruimer is wanneer het gaat om voor beroeps- of handelsdoeleinden gebruikte lokalen (EHRM, 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a.* t. Noorwegen, § 159).

B.19.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het voorafgaande optreden van een onafhankelijke en onpartijdige rechter een belangrijke waarborg vormt voor de naleving van de voorwaarden voor een aantasting van de onschendbaarheid van de woning, maar dat het ontbreken van een voorafgaande rechterlijke machtiging in bepaalde omstandigheden kan worden gecompenseerd door een achteraf verrichte rechterlijke toetsing, die aldus een essentiële waarborg vormt teneinde de verenigbaarheid van de betrokken inmenging in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te verzekeren (zie o.a. EHRM, 2 oktober 2014, *Delta Pekárny a.s.* t. Tsjechische Republiek, §§ 83, 87 en 92; HvJ, 18 juni 2015, *Deutsche Bahn AG e.a.* t. Commissie, C-583/13 P, punten 26, 32 en 35).

B.20. Bij het onderzoek of het bestreden artikel 6.1.2 op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op onschendbaarheid van de woning, dient het Hof ermee rekening te houden dat een onderzoek naar de erfgoedwaarde van de bezochte gebouwen niet past in het kader van de opsporing of vervolging van een misdrijf of andere inbreuk of van het toezicht op de naleving van de wetgeving. Het onderzoek gebeurt voorafgaandelijk aan en met het oog op een beschermingsprocedure.

De rol van de erfgoedambtenaren verschilt in dat opzicht van die van de sociale inspecteurs (arrest nr. 171/2008), van de ambtenaren van douane en accijnzen (arrest nr. 10/2011) en van de ambtenaren die sluiwerk, namaak en piraterij opsporen (arrest nr. 105/2012). Hun rol verschilt in hetzelfde opzicht van de rol van ambtenaren aan wie in andere domeinen (huisvesting, dierenwelzijn, milieu, ruimtelijke ordening, enz.) toegang verleend wordt tot woningen en bedrijfslokalen teneinde toezicht te houden op de naleving van de betrokken wetgeving en, *a fortiori*, van de rol van de rechterlijke overheden bij het verrichten van een huiszoeking in het kader van de opsporing en de vervolging van een misdrijf of van de uitvoering van een strafrechtelijke veroordeling.

B.21.1. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die krachtens het bestreden artikel 6.1.2 machtiging verleent om een particuliere woning of een bedrijfslokaal te bezoeken, beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid om te bepalen of de hem voorgelegde omstandigheden een aantasting van het grondwettelijk beginsel van de

onschendbaarheid van de woning verantwoord. De toestemming die hij verleent, is specifiek. Zij betreft een welbepaald onderzoek naar de erfgoedwaarden, beoogt een welbepaalde woning en geldt alleen voor de personen op wier naam de toestemming is verleend. De machtiging dient uitdrukkelijk te zijn gemotiveerd. Zij dient met name de voornemde bijzonderheden en de nodige instructies te vermelden, opdat de betrokkenen kunnen controleren of het bezoek, uitgevoerd door de gemachtigde ambtenaren, binnen de toegestane grenzen blijft en zijn doel niet voorbijschiet (zie, *mutatis mutandis*, EHRM, 9 december 2004, *Van Rossem* t. België, §§ 43 en 45).

B.21.2. In zoverre zij de erfgoedambtenaren enkel toegang tot particuliere woningen en bedrijfslokalen verleent « met machtiging van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg », doet de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op onschendbaarheid van de woning.

B.22.1. De machtiging van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg dient echter te worden gevraagd « bij eenzijdig verzoekschrift overeenkomstig artikel 1025 tot en met 1034 van het Gerechtelijk Wetboek ».

Buiten de uitzonderingen waarin de wet uitdrukkelijk voorziet, kan een eenzijdig verzoekschrift enkel door een advocaat worden ingediend (artikel 1027 van het Gerechtelijk Wetboek). De beschikking wordt in raadkamer gegeven. Zij is uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande voorziening en zonder borgstelling, tenzij de rechter anders heeft beslist (artikel 1029 van het Gerechtelijk Wetboek). Binnen drie dagen na de uitspraak geeft de griffier bij gerechtsbrief kennis van de beschikking aan de verzoeker en aan de tussenkommende partijen (artikel 1030 van het Gerechtelijk Wetboek). Hoger beroep tegen de beschikking door de verzoeker of een tussenkommende partij, wordt binnen een maand na de kennisgeving ingesteld bij een verzoekschrift (artikel 1031 van het Gerechtelijk Wetboek). Al wie niet in dezelfde hoedanigheid in de zaak is tussengekomen, kan verzet doen tegen de beslissing die zijn rechten benadeelt (artikel 1033 van het Gerechtelijk Wetboek).

B.22.2. De inleiding bij eenzijdig verzoekschrift heeft als gevolg dat de zakelijkrechthouder, bewoner of gebruiker van het goed dat voor voorlopige bescherming in aanmerking komt, kan worden geconfronteerd met een uitvoerbare rechterlijke beslissing die de toegang tot zijn woning of bedrijfslokalen toestaat, zonder dat hij hieromtrent voorafgaandelijk tegenspraak heeft kunnen voeren.

B.22.3. De bestreden bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Onroerend erfgoed is niet zomaar een ruimtelijk decor. Monumenten, archeologische sites, landschappen en stads- en dorpsgezichten zijn veel meer dan een gevel, muur of perceelgrens. Achter de muren van monumenten of binnen grote percelen bevinden zich vaak waardevolle elementen die integraal deel uitmaken van het onroerend goed in kwestie. Bij een onderzoek naar beschermingswaardigheid is het dus essentieel dat deze elementen ook mee in rekening kunnen worden gebracht. Daarom regelt dit decreet de toegang tot archeologische sites, landschappen, monumenten en stads- en dorpsgezichten die voor bescherming in aanmerking komen. Tot particuliere woningen en bedrijfslokalen hebben de aangewezen ambtenaren evenwel alleen toegang tussen negen uur 's morgens en negen uur 's avonds en met machtiging van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. De machtiging wordt gevraagd bij eenzijdig verzoekschrift overeenkomstig artikelen 1025 tot 1034 van het Gerechtelijk Wetboek » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/1, pp. 55-56).

B.22.4. Krachtens het reeds vermelde Verdrag van Granada dient de decreetgever « passende controle- en goedkeuringsprocedures » toe te passen met het oog op de wettelijke bescherming van onroerende goederen die tot het bouwkundig erfgoed kunnen worden gerekend (artikel 4, 1^o). De « bijbehorende uitrustingen » van de bedoelde monumenten valt eveneens onder het toepassingsgebied van het Verdrag (artikel 1).

B.22.5. Het onderzoek naar de beschermingswaardigheid van de waardevolle elementen die zich bevinden in een onroerend goed dat voor bescherming in aanmerking komt, vereist op zich niet dat afbreuk wordt gedaan aan het recht op tegenspraak. Een toegang tot een woning of een bedrijfslokaal na toestemming van de zakelijkrechthouder, bewoner of gebruiker ervan, of, bij gebreke daaraan, een rechterlijke machtiging na een op tegenspraak gevoerde procedure, volstaan in beginsel om die doelstelling na te streven.

B.22.6. In zoverre de machtiging om particuliere woningen en bedrijfslokalen te bezoeken dient te worden gevraagd « bij eenzijdig verzoekschrift overeenkomstig artikel 1025 tot en met 1034 van het Gerechtelijk Wetboek », doet de bestreden bepaling op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op onschendbaarheid van de woning. In die mate is het tweede middel gegrond.

B.23. Bijgevolg dient de laatste zin van artikel 6.1.2 te worden vernietigd.

Ter vrijwaring van de wettigheid van de bezoeken die op grond van de vernietigde bepaling zouden zijn verricht, handhaaft het Hof, met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de gevolgen van de vernietigde bepaling ten aanzien van de vóór de datum van dit arrest door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg gegeven machtigingen.

Wat de fotoregistratie betreft

B.24. Krachtens artikel 6.1.4, § 2, tweede lid, 2^o, respectievelijk artikel 6.1.14, tweede lid, 2^o, van het Onroerenderfgoeddecreet wordt als bijlage bij elk besluit tot voorlopige respectievelijk definitieve bescherming een fotoregistratie van de fysieke toestand van het beschermde goed gevoegd. Krachtens artikel 6.2.5, tweede lid, 2^o, en artikel 6.2.6, tweede lid, 2^o, van het Onroerenderfgoeddecreet geldt hetzelfde voor elk besluit tot voorlopige of definitieve wijziging van het besluit tot bescherming. Krachtens artikel 12.3.5, tweede lid, 2^o, en artikel 12.3.6, tweede lid, 2^o, van het Onroerenderfgoeddecreet geldt hetzelfde voor elk besluit tot voorlopige of definitieve omzetting van een beschermingsbesluit onder de vroegere regelgeving naar een beschermingsbesluit onder het Onroerenderfgoeddecreet.

B.25. Noch het Onroerenderfgoeddecreet, noch het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 verklaren wat moet worden verstaan onder een fotoregistratie. Bijgevolg dient de fotoregistratie conform het recht op eerbiediging van het privéleven aldus te worden geïnterpreteerd dat zij slechts betrekking heeft op de toestand van het beschermde goed, met uitsluiting van elementen die tot de privésfeer behoren.

Aldus geïnterpreteerd zijn de bestreden bepalingen bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 15 en 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Onder voorbehoud van die interpretatie is het tweede middel niet gegrond in zoverre het betrekking heeft op de fotoregistratie van de fysieke toestand van het beschermde goed.

Ten aanzien van het derde middel

B.26. In hun derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 10.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen recht zouden hebben op een lagere premie voor werkzaamheden aan of in beschermd bouwkundig erfgoed dan de premie waarop gemeenten of OCMW's recht hebben voor dezelfde werkzaamheden.

B.27.1. Artikel 10.2.2, 1°, van het Onroerendergoeddecreet waarborgt, binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap ingeschreven kredieten, voor natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen die werkzaamheden aan of in beschermd bouwkundig erfgoed uitvoeren, een premie ten belope van minstens 32,5 pct. van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden.

Artikel 10.2.2, 2°, van het Onroerendergoeddecreet waarborgt, binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap ingeschreven kredieten, voor gemeenten of OCMW's die werkzaamheden aan of in beschermd bouwkundig erfgoed uitvoeren, een premie ten belope van minstens 80 pct. van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden.

B.27.2. Volgens de Vlaamse Regering bevat de bestreden bepaling voor beide categorieën van personen slechts minimumdrempels, zodat een ongelijke behandeling slechts zou kunnen voortvloeien uit het uitvoeringsbesluit.

Doordat de bestreden bepaling voor beide categorieën van personen een onderscheiden minimumpercentage waarborgt, bevat zij evenwel zelf een verschil in behandeling.

B.28. De bestreden bepaling past in het kader van de verplichtingen die, met het oog op de instandhouding van het onroerend erfgoed, krachtens het Onroerendergoeddecreet zijn opgelegd aan zowel privépersonen als openbare overheden. Wanneer hij ten behoeve van het voldoen aan die verplichtingen in een subsidiestelsel voorziet, komt het in de eerste plaats de decreetgever toe de prioriteiten daarvan te bepalen. Het Hof beschikt op dat vlak niet over eenzelfde beoordelingsbevoegdheid als die waarover de decreetgever beschikt.

B.29.1. In de parlementaire voorbereiding van het Onroerendergoeddecreet wordt een « premie » als volgt gedefinieerd :

« een financiële bijdrage vanwege de Vlaamse overheid voor het uitvoeren van werkzaamheden, meer bepaald voor archeologisch onderzoek of voor werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en in erfgoedlandschappen, die tot doel hebben de onroerendergoedwaarden te ondersteunen of te herstellen. Deze bijdrage staat meestal in verhouding tot de genomen engagementen van de bouwheer of initiatiefnemer en is steeds aan een welbepaald dossier gebonden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/1, p. 73).

B.29.2. De bestreden bepaling werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Met dit amendement bestendigen we de bestaande restauratiepremies van het Vlaamse Gewest en de provincies en verankeren we het niveau van deze premies decretaal.

Uiteraard komt het nog steeds toe aan de regering om de modaliteiten voor de berekening en uitbetaling van de subsidies te regelen. Vandaar de herhaling van de zin : ' De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor. '. Dit amendement houdt ook de mogelijkheid open om onder meer voor opengestelde monumenten, ZEN-monumenten (ZEN : zonder economisch nut) en monumenten met een beheersplan hogere of andere subsidies te verstrekken.

De genoemde percentages zijn aangepast aan de afschaffing van de koppelsubsidies door de provincies.

De bewoordingen zijn zoveel mogelijk overgenomen uit het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 dat vandaag de restauratiepremies regelt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1901/4, pp. 14-15).

B.29.3. Onder de vroegere regeling werd, eveneens binnen de perken van de daartoe bestemde kredieten, aan natuurlijke personen en privaatrechtelijke personen een restauratiepremie voor werkzaamheden aan beschermde monumenten toegekend. Die premie bedroeg in beginsel 40 pct. van de in aanmerking genomen uitgaven, waarvan 25 pct. door het Vlaamse Gewest ten laste werd genomen en telkens 7,5 pct. door de provincie en de gemeente. Voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten, toebehorend aan lokale besturen, werden de kosten in beginsel als volgt gedragen : 60 pct. door het Vlaamse Gewest en telkens 20 pct. door de provincie en de gemeente (artikelen 15 en 20 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten).

De bestreden bepalingen bestendigen in wezen de bestaande regeling, met dien verstande dat het thans gaat om minimumbedragen, die decretaal worden verankerd, en dat de bijdragen van de provincie komen te vervallen. Het minimumbedrag van de premie bedraagt daardoor minstens 32,5 pct. van de restauratiekosten aan beschermde monumenten, toebehorend aan natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen; het Vlaamse Gewest neemt voortaan, door het toekennen van premies, 80 pct. van de restauratiekosten aan beschermde monumenten, toebehorend aan lokale besturen, voor zijn rekening.

B.29.4. Het uit de regeling voortvloeiende verschil in behandeling van de natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen, enerzijds, en de gemeenten en OCMW's, anderzijds, wat de eigen inbreng in de restauratiewerkzaamheden betreft, berust op een objectieve en redelijke verantwoording. De verplichtingen die aan particuliere zakelijkrechthouders of aan publiekrechtelijke zakelijkrechthouders worden opgelegd of de verantwoordelijkheden die zij ter zake vrijwillig opnemen wanneer zij werkzaamheden uitvoeren in of aan beschermd bouwkundig erfgoed, passen voor beide categorieën van personen in het kader van een taak van algemeen belang. Enkel de eerste categorie van zakelijkrechthouders kan evenwel met de toegekende premie een meerwaarde realiseren die bij verkoop of verhuur van het beschermde goed in zijn patrimonium terechtkomt (vgl. EHRM, beslissing, 14 mei 2013, *Albert Fürst von Thurn und Taxis*, § 28), terwijl die meerwaarde bij de tweede categorie toekomt aan de gemeenschap. Bovendien zijn de bedoelde overheden uitgesloten van de fiscale gunstmaatregelen waarop private personen wel een beroep kunnen doen.

Tot slot staat het Vlaamse Gewest, op grond van de bevoegdheid inzake ondergeschikte besturen (artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), in belangrijke mate in voor de algemene en bijzondere financiering van die lokale besturen. Het behoort tot zijn beleidsvrijheid om ervoor te kiezen de zorg voor het onroerend erfgoed door de lokale overheden in het bijzonder te stimuleren, door het toekennen van aan voorwaarden verbonden premies, veeleer dan de lokale besturen te financieren door middel van niet-geaffecteerde financiële transfers.

B.30. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,
het Hof

1. vernietigt de laatste zin van artikel 6.1.2 van het Vlaamse decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed;

2. handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling ten aanzien van de vóór de datum van dit arrest door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg gegeven machtigingen;

3. verwerpt het beroep voor het overige, onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.13.4 en B.25.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 oktober 2015.

De griffier,
F. Meersschant

De voorzitter,
A. Alen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2015/204633]

Extrait de l'arrêt n° 132/2015 du 1^{er} octobre 2015

Numéro du rôle : 5891

En cause : le 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, introduit par l'ASBL « Association Royale des Demeures Historiques et Jardins de Belgique » et autres.

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 œuvre 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 collègues 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^o, 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, § 1^{er}). 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^o 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^o 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^o 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^o accorder des primes pour des travaux au niveau de biens protégés ou dans des biens protégés et dans des patrimoines ruraux;

2^o 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^o accorder des primes pour l'établissement d'un plan de gestion conformément à l'article 8.8.1, § 1^{er}.

4^o accorder des primes pour la gestion d'un patrimoine immobilier protégé et de patrimoines ruraux;

5^o 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^o 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^o 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^o 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^o 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 1^{er} 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. Étant 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. À 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*. À 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 confère 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 1^{er} 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 excèdent 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 décrétoal 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 décrétoal 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 prévienne 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 œuvre (*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 Lizarraga 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'acquiescer 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 décrétoal 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 décrétoal a notamment reconnu que toute personne, seule ou en commun, a le droit de bénéficiaire 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 œuvre 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 décréteur 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er}, 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 décréteur, 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 décréteur 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 décréteur 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 n^{os} 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^o 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 Pekárny 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^o 171/2008), des agents des douanes et accises (arrêt n^o 10/2011) et des fonctionnaires chargés de repérer le travail frauduleux, la contrefaçon et la piraterie (arrêt n^o 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 à l'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 décréte 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^o). Les installations ou éléments décoratifs » faisant partie intégrante desdits monuments entrent également dans le champ d'application de la Convention (article 1^{er}).

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^o, d'une part, et de l'article 6.1.14, alinéa 2, 2^o, 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^o, et de l'article 6.2.6, alinéa 2, 2^o, 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^o, et l'article 12.3.6, alinéa 2, 2^o, 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 1^{er} 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^o, 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^o 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 décréte 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 décréte.

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 décréte.

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, § 1^{er}, 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 1^{er} octobre 2015.

Le greffier,

F. Meersschant

Le président,

A. Alen

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2015/204633]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 132/2015 vom 1. Oktober 2015

Geschäftsverzeichnisnummer 5891

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Kapitel 6 (Artikel 6.1.1 bis 6.5.4) und Artikel 10.2.2 des flämischen Dekrets vom 12. Juli 2013 über das unbewegliche Erbe, erhoben von der VoG «Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België» und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 16. April 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 17. April 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Kapitel 6 (Artikel 6.1.1 bis 6.5.4) und Artikel 10.2.2 des flämischen Dekrets vom 12. Juli 2013 über das unbewegliche Erbe (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 17. Oktober 2013): die VoG «Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België», die «Urselia» PGMbH, Joseph d'Ursel de Bousies, Claire d'Ursel de Bousies und Alix d'Ursel de Bousies, unterstützt und vertreten durch RAin D. Ryckbost, in Brügge zugelassen.

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1. Das flämische Dekret vom 12. Juli 2013 über das unbewegliche Erbe (nachstehend: Dekret über das unbewegliche Erbe) bezweckt, die Regelung über das unbewegliche Erbe, die zuvor in verschiedenen Gesetzen und Dekreten enthalten war, in ein einziges Dekret aufzunehmen und die Politik inhaltlich neu zu gestalten. Notwendigenfalls wird dabei weiterhin unterschieden zwischen archäologischen Stätten, Denkmälern, kulturhistorischen Landschaften sowie Stadt- und Dorfbildern.

Es werden ebenfalls eine bessere Abstimmung der Regelung über das unbewegliche Erbe mit anderen politischen Bereichen, insbesondere dem Umweltrecht (Raumordnung, Natur, Wald und Umwelt, siehe *Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/8, S. 5) sowie die Umsetzung verschiedener, im Rahmen des Europarates zustande gekommener Verträge angestrebt, darunter das Übereinkommen zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa, das am 3. Oktober 1985 in Granada unterzeichnet und durch das Gesetz vom 8. Juni 1992 gebilligt wurde. Schließlich wird der Bereich der Rechtsdurchsetzung modernisiert, indem zwischen einer gerichtlichen und einer verwaltungsrechtlichen Rechtsdurchsetzung unterschieden sowie die Möglichkeit geboten wird, Zuwiderhandelnde zur Zahlung eines vollständigen Schadenersatzes zu verurteilen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/1, SS. 1-12).

B.2.1. Die angefochtenen Artikel 6.1.1 bis 6.5.4 bilden Kapitel 6 («Schutz und Erbgutlandschaften») des Dekrets über das unbewegliche Erbe. Aufgrund von Artikel 6.1.1 des angefochtenen Dekrets kann die Flämische Regierung eine archäologische Stätte, ein Denkmal, eine kulturhistorische Landschaft, ein Stadtbild oder ein Dorfbild, gegebenenfalls einschließlich eines Übergangsbereichs, unter Schutz stellen. Das Verfahren der Unterschutzstellung besteht aus einer vorläufigen Unterschutzstellung und einer endgültigen Unterschutzstellung.

B.2.2. Vor der vorläufigen Unterschutzstellung holt die Flämische Regierung, außer im Fall der Dringlichkeit, eine Stellungnahme der Bürgermeister- und Schöffenkollegien der betreffenden Gemeinden und der Ministerien oder Agenturen der Flämischen Behörde, die für Raumordnung, Wohnungswesen und unbewegliches Erbe, Umwelt, Natur und Energie, Mobilität und öffentliche Arbeiten sowie Landwirtschaft und Fischerei zuständig sind, sowie der Flämischen Kommission für Unbewegliches Erbe ein (Artikel 6.1.3).

Der Erlass zur vorläufigen Unterschutzstellung enthält unter anderem die Werte als Erbe, die Elemente als Erbe und die Merkmale als Erbe des geschützten Gutes, die zukünftigen Ziele der Politik, in denen die optimale Verwirklichung der Werte als Erbe beschrieben sind, die zur Unterschutzstellung Anlass geben, sowie die besonderen Vorschriften für die Instandhaltung und den Unterhalt. Als Anlage sind dem Erlass zur vorläufigen Unterschutzstellung ein Plan mit Georeferenzen, auf dem das geschützte Gut und gegebenenfalls der Übergangsbereich genau abgegrenzt sind, eine Fotoregistrierung des materiellen Zustands des geschützten Gutes, sowie gegebenenfalls eine Liste der Kulturgüter, die integraler Bestandteil des geschützten Gutes sind, insbesondere die dazu gehörige Ausstattung und die dekorativen Elemente, beigefügt (Artikel 6.1.4).

Der Erlass zur vorläufigen Unterschutzstellung wird im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht (Artikel 6.1.5) und wird durch gesicherte Sendung den Inhabern dinglicher Rechte an der archäologischen Stätte, dem Denkmal oder dem Stadt- oder Dorfbild zur Kenntnis gebracht, die auf ihren Antrag hin durch die Agentur angehört werden können. Diese Inhaber dinglicher Rechte informieren durch gesicherte Sendung den Eigentümer der Kulturgüter innerhalb von dreißig Tagen über den Erlass (Artikel 6.1.6).

Die betreffenden Gemeinden eröffnen eine öffentliche Untersuchung spätestens dreißig Tage nach dem Eingang des Erlasses zur vorläufigen Unterschutzstellung. Während dieser Untersuchung liegen der Erlass zur vorläufigen Unterschutzstellung und die Akte über die Unterschutzstellung bei den betreffenden Gemeinden und der Agentur zur Einsichtnahme vor. Jeder kann während der öffentlichen Untersuchung den betreffenden Gemeinden Anmerkungen und Einwände durch gesicherte Sendung zur Kenntnis bringen, und die Gemeinden können eine Anhörung organisieren. Sie verfassen ein Protokoll, in das die Anmerkungen, die Einwände und gegebenenfalls eine Stellungnahme und der Anhörungsbericht aufgenommen werden (Artikel 6.1.7).

Der Erlass zur vorläufigen Unterschutzstellung hat eine maximale Gültigkeitsdauer von neun Monaten ab dem in Artikel 6.1.6 erwähnten Eingang. Die Flämische Regierung kann diese Frist einmal um höchstens drei Monate verlängern (Artikel 6.1.9). Der Erlass verfällt von Rechts wegen, wenn die Flämische Regierung innerhalb dieser Frist keinen Erlass zur endgültigen Unterschutzstellung angenommen hat (Artikel 6.1.11).

B.2.3. Der Erlass zur endgültigen Unterschutzstellung wird durch die Flämische Regierung angenommen (Artikel 6.1.13) und enthält, neben den Angaben und Anlagen, die auch in dem Erlass zur vorläufigen Unterschutzstellung enthalten waren, unter anderem ein Dokument, in dem die Agentur sich zu den vorgebrachten Einwänden und Anmerkungen und gegebenenfalls zu den abgegebenen Stellungnahmen und dem Anhörungsbericht äußert (Artikel 6.1.14). Der Erlass wird im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht (Artikel 6.1.15) und durch gesicherte Sendung den Inhabern dinglicher Rechte zugesandt, die ihrerseits durch gesicherte Sendung die Eigentümer der Kulturgüter innerhalb von dreißig Tagen informieren (Artikel 6.1.16). Der Erlass wird ebenfalls durch gesicherte Sendung den Gemeinden, auf deren Gebiet das geschützte Gut liegt, übermittelt (Artikel 6.1.17).

B.2.4. Die Flämische Regierung kann einen Erlass zur endgültigen Unterschutzstellung abändern oder aufheben, wenn die Werte als Erbe des geschützten Gutes unwiderruflich beeinträchtigt wurden oder verloren gegangen sind, wenn eine Verlagerung des geschützten Gutes für dessen Bewahrung notwendig ist, wenn die vollständige oder teilweise Änderung oder Abschaffung für das Allgemeininteresse erforderlich ist oder wenn die ordnungsgemäße Verwaltung das Hinzufügen von Angaben erfordert (Artikel 6.2.1). Sie kann ebenfalls in einem regionalen räumlichen Ausführungsplan eine Unterschutzstellung ganz oder teilweise ändern oder aufheben, wenn dies für das Allgemeininteresse erforderlich ist (Artikel 6.2.2).

B.2.5. Die Agentur stellt eine digitale Datenbank des geschützten unbeweglichen Erbes zur Verfügung. Außerdem führt die Agentur, die mit der Rechtsdurchsetzung beauftragt ist, eine Datenbank aller Protokolle, die wegen Verstößen und Straftaten gegen das angefochtene Dekret erstellt werden. Die letztgenannte Datenbank gilt als ein Verwaltungsdokument im Sinne von Artikel 3 Nr. 4 des Dekrets vom 26. März 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Artikel 6.3.1).

B.2.6. Die Rechtsfolgen einer vorläufigen und einer endgültigen Unterschutzstellung erstrecken sich auf die Inhaber dinglicher Rechte, die Benutzer und die Eigentümer von Kulturgütern ab der Notifizierung im Sinne der Artikel 6.1.6 und 6.1.16 des angefochtenen Dekrets und richten sich an jeden ab der Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt*.

Aufgrund des «Grundsatzes der aktiven Bewahrung» sind die Inhaber dinglicher Rechte und die Benutzer eines geschützten Gutes verpflichtet, es in gutem Zustand zu erhalten durch die erforderlichen Instandhaltungs-, Sicherungs-, Verwaltungs-, Reparatur- und Unterhaltsarbeiten (Artikel 6.4.1). Die durch die Flämische Regierung aufgestellten allgemeinen Vorschriften für die Instandhaltung und den Unterhalt finden Anwendung, sofern in den im Erlass zur Unterschutzstellung enthaltenen besonderen Vorschriften nicht davon abgewichen wird (Artikel 6.4.2).

Aufgrund des «Grundsatzes der passiven Bewahrung» ist es verboten, geschützte Güter zu verunstalten, zu beschädigen, zu zerstören oder andere Handlungen vorzunehmen, die dessen Wert als Erbe beeinträchtigen (Artikel 6.4.3).

Gewisse nicht genehmigungspflichtige Handlungen, die durch die Flämische Regierung aufgelistet oder in dem Erlass zur Unterschutzstellung aufgenommen wurden, an oder in geschützten Gütern dürfen nicht begonnen werden ohne Genehmigung durch die Agentur oder die im Bereich des unbeweglichen Erbes anerkannte Gemeinde, es sei denn, sie sind in einem Verwaltungsplan befreit (Artikel 6.4.4 § 1). Er ist keine Genehmigung erforderlich für die Ausführung regelmäßiger Unterhaltsarbeiten an geschützten Gütern, und ebenfalls nicht für Notmaßnahmen (Artikel 6.1.3 und 6.1.4 des Dekrets über das unbewegliche Erbe).

Wenn eine Genehmigung erforderlich ist, holt die genehmigungserteilende Behörde eine Stellungnahme bei der Agentur ein. Wenn aus den Stellungnahmen hervorgeht, dass der Antrag im Widerspruch zu direkt geltenden Normen innerhalb des politischen Bereichs des unbeweglichen Erbes steht, oder wenn ein solcher Widerspruch sich offensichtlich aus der Antragsakte ergibt, wird die Genehmigung verweigert oder werden in die mit der Genehmigung verbundenen Bedingungen Garantien hinsichtlich der Einhaltung der Regelung über das unbewegliche Erbe aufgenommen. Eine Genehmigung kann verweigert werden, wenn aus einer zwingend einzuholenden Stellungnahme hervorgeht, dass der Antrag nicht wünschenswert ist im Lichte der Ziele oder der Pflegepflichten, die innerhalb des Bereichs für das unbewegliche Erbe gehandhabt werden (Artikel 6.4.4 §§ 2 und 3).

Mit den Schutzvorschriften können jedoch keine Einschränkungen auferlegt werden, die Arbeiten oder Handlungen absolut verbieten oder unmöglich machen, die den in der Raumordnung geltenden Raumordnungsplänen oder den räumlichen Ausführungsplänen entsprechen, und ebenfalls nicht die Verwirklichung dieser Pläne und ihrer Zweckbestimmungsvorschriften verhindert werden (Artikel 6.1.1/1, eingefügt durch Dekret vom 4. April 2014).

Die Kulturgüter, die in einen Erlass zur Unterschutzstellung eines Denkmals aufgenommen wurden, dürfen nicht außerhalb des Denkmals verlagert werden ohne Genehmigung durch die Agentur (Artikel 6.4.5).

Gegen die Verweigerung oder die bedingte Gewährung einer Genehmigung ist eine organisierte Verwaltungsbeschwerde bei der Flämischen Regierung möglich. Die Flämische Regierung kann die Stellungnahme, die die Flämische Kommission für Unbewegliches Erbe im Rahmen eines solchen Verfahrens abgibt, für verbindlich erklären, wenn die Ausführung einer Genehmigung einem geschützten Gut Schaden zufügen kann (Artikel 6.4.6).

Der Abbruch eines geschützten Denkmals ist verboten. Die Flämische Regierung kann jedoch eine Genehmigung für den teilweisen Abbruch eines geschützten Denkmals und für den vollständigen oder teilweisen Abbruch oder für das Errichten, Anbringen oder Wiederaufbauen eines Gebäudes oder einer Konstruktion in einem geschützten Stadt- oder Dorfbild erteilen, wenn dessen Wert als Erbe nicht wesentlich beeinträchtigt wird (Artikel 6.4.7).

Die Flämische Regierung kann aus Gründen der Gemeinnützigkeit zur Enteignung eines geschützten Gutes übergehen, wenn dieses zu verfallen, beschädigt zu werden oder zerstört zu werden droht (Artikel 6.4.10). Der Eigentümer hat hingegen keine Möglichkeit, die Behörde zu verpflichten, den Kauf eines solchen Gutes vorzunehmen.

B.3. Die Finanzierung der Arbeiten zur Instandhaltung des unbeweglichen Erbes erfolgt vornehmlich durch Subventionen und Prämien. Die Artikel 10.1.1 bis 10.2.2 des Dekrets über das unbewegliche Erbe bestimmen:

«Abschnitt 1. — Subventionen

Art. 10.1.1. Die Flämische Regierung kann innerhalb der Grenzen der dazu im Haushalt der Flämischen Gemeinschaft verfügbaren Mittel:

1. Zusammenarbeitsabkommen mit anerkannten gemeindeübergreifenden Diensten für unbewegliches Erbe, Regionale Landschaften und anerkannte Depots für unbewegliches Erbe schließen und in diesem Rahmen Subventionen gewähren;
2. Verwaltungsabkommen mit dem Inhaber dinglicher Rechte oder dem Verwalter einer archäologischen Stätte, eines Denkmals, einer oder mehrerer Parzellen in einer kulturhistorischen Landschaft, eines Stadt- oder Dorfbildes oder einer Erbgutlandschaft schließen und im Rahmen des Verwaltungsabkommens Subventionen gewähren;
3. Projektsubventionen gewähren.

Die Flämische Regierung legt die diesbezüglichen Modalitäten fest.

Abschnitt 2. — Prämien

Art. 10.2.1. Die Flämische Regierung kann innerhalb der Grenzen der dazu im Haushalt der Flämischen Gemeinschaft verfügbaren Mittel:

1. Prämien gewähren für Arbeiten an oder in geschützte Gütern und in Erbgutlandschaften;
2. Mehrjahresverträge über Prämien für große und langwierige Arbeiten an oder im geschützten unbeweglichen Erbe und Erbgutlandschaften schließen;
3. Prämien gewähren für die Erstellung eines Verwaltungsplans gemäß Artikel 8.8.1 § 1;
4. Prämien gewähren für die Verwaltung von geschütztem unbeweglichem Erbe und Erbgutlandschaften;
5. Prämien gewähren für die Verwaltung von unbeweglichem Erbe, wofür ein Verwaltungsplan gemäß Artikel 8.1.1 genehmigt wurde;

6. Prämien gewähren für Maßnahmen bezüglich der allgemeinen Landschaftspflege, die in einen genehmigten Aktionsprogramm für unbewegliches Erbe aufgenommen wurden;

7. Prämien gewähren bei übermäßigen direkten Kosten der zwingend auszuführenden archäologischen Grabungen im Sinne des bestätigten Archäologieberichts oder des bestätigten Berichts.

Die Flämische Regierung legt die diesbezüglichen Modalitäten fest.

Art. 10.2.2. Die Prämien der Flämischen Region für Arbeiten an oder in geschütztem Bauerbe betragen mindestens:

1. wenn der Prämienempfänger eine natürliche Person oder eine juristische Person des privaten Rechts ist: 32,5% der für die Subventionen in Frage kommenden Arbeiten;

2. für Arbeiten an Gebäuden, die einer Gemeinde oder einem ÖSHZ gehören, und an Gebäuden, die für einen anerkannten Kult bestimmt sind: 80% der für die Subventionen in Frage kommenden Arbeiten.

Die Flämische Regierung legt die diesbezüglichen Modalitäten fest».

In Bezug auf das Interesse der klagenden Parteien

B.4.1. Die Flämische Regierung stellt die Zulässigkeit der Klage wegen fehlenden Interesses der klagenden Parteien in Abrede.

B.4.2. Wenn eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht, die sich nicht auf ihr persönliches Interesse beruft, vor dem Gerichtshof auftritt, ist es erforderlich, dass ihr Vereinigungszweck besonderer Art ist und sich daher vom allgemeinen Interesse unterscheidet, dass sie ein kollektives Interesse vertritt, dass die angefochtene Rechtsnorm den Vereinigungszweck beeinträchtigen kann und dass es sich schließlich nicht zeigt, dass dieser Vereinigungszweck nicht oder nicht mehr tatsächlich erstrebt wird.

B.4.3. Gemäß Artikel 2 ihrer Satzung hat die VoG «Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België» als Vereinigungszweck, «die Bewahrung und die Lebensqualität der historischen Wohnstätten und des gesamten Erbes an Gärten und Naturlandschaften zu unterstützen, darunter deren dekorative und bewegliche Elemente, um ihren Fortbestand zu sichern sowie ihre soziale und kulturelle Bedeutung in Belgien und im Ausland zu fördern». Sie verteidigt dabei insbesondere die Interessen der Privateigentümer von geschützten Denkmälern und Landschaften im Rahmen der politischen Beschlussfassung und unterstützt die Eigentümer bei der Verwaltung ihrer geschützten Güter. Dazu kann sie aufgrund derselben Bestimmung ihren Mitgliedern technische Informationen und moralische Unterstützung verleihen und deren Rechte verteidigen. Dieser Vereinigungszweck unterscheidet sich vom allgemeinen Interesse und geht über die individuellen Interessen der Mitglieder hinaus.

Dieser Vereinigungszweck kann durch die angefochtene Norm beeinträchtigt werden, da die klagenden Parteien anführen, dass die angefochtenen Bestimmungen Privateigentümern von geschützten Gütern eine schwere Last auferlegten, ohne den notwendigen Ausgleich dafür vorzusehen.

Darüber hinaus ist ersichtlich, dass die VoG «Koninklijke Vereniging der Historische Woonsteden en Tuinen van België» diesen Vereinigungszweck tatsächlich verfolgt, da sie an der Vorbereitung des angefochtenen Dekrets beteiligt war (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/1, SS. 609-610).

B.4.4. Da die erste klagende Partei ein Interesse an der Klage nachweist, braucht nicht geprüft zu werden, ob die anderen klagenden Parteien ebenfalls ein Interesse an der Beantragung der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen besitzen.

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.5.1. In ihrem ersten Klagegrund führen die klagenden Parteien an, dass die Artikel 6.1.1 bis 6.5.4 des Dekrets über das unbewegliche Erbe nicht vereinbar seien mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten, insofern darin keine geeignete Entschädigung für die schweren Lasten vorgesehen sei, die sie Privateigentümern eines Gutes, das zum geschützten unbeweglichen Erbe gehöre, auferlegten und insofern sie keine Kaufpflicht auf Seiten der Behörde vorsähen.

Der erste Teil des ersten Klagegrunds bezieht sich auf unbewegliche Güter, die unter Schutz gestellt werden, während der zweite Teil sich auf die Kulturgüter bezieht, die sich in einem unter Schutz gestellten Denkmal befinden. Da in beiden Teilen im Wesentlichen der gleiche Beschwerdegrund angeführt wird, sind sie zusammen zu prüfen.

B.5.2. Der erste Klagegrund ist insofern unzulässig, als darin angeführt wird, dass der Regionalgesetzgeber durch die Regelung des Schutzes von beweglichen Kulturgütern auf einen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft übergegriffen habe, da dieser Beschwerdegrund erst zum ersten Mal in dem Erwidierungsschriftsatz angeführt wurde.

B.6.1. Zu den Folgen einer vorläufigen oder einer endgültigen Unterschutzstellung gehören die Verpflichtung für den Inhaber dinglicher Rechte oder den Benutzer, das Gut in gutem Zustand zu halten und für alle, selbst nicht genehmigungspflichtigen Arbeiten am Gut die Genehmigung der Agentur zu beantragen, sowie das grundsätzliche Verbot für dieselben Personen, das Gut teilweise oder vollständig abzureißen oder zu verunstalten, zu beschädigen, zu zerstören, Arbeiten daran auszuführen, die den Wert als Erbe des Gutes beeinträchtigen oder gegen andere Regeln in Bezug auf das unbewegliche Erbe verstoßen, und um das Gut teilweise oder vollständig zu verlagern.

B.6.2. Außerdem sind die Inhaber dinglicher Rechte durch die von der Flämischen Regierung im Erlass zur Unterschutzstellung auferlegten Verwaltungsziele, besonderen Vorschriften für die Instandhaltung und den Unterhalt und gegebenenfalls besonderen Vorschriften für die Instandhaltung und den Unterhalt im Übergangsbereich gebunden.

Gleichzeitig muss der Inhaber dinglicher Rechte für die Notifizierung, durch gesicherte Sendung, der Erlasse zur vorläufigen und endgültigen Unterschutzstellung an die Eigentümer der Kulturgüter sorgen, die sich im geschützten Gut befinden und die im Erlass zur Unterschutzstellung angeführt sind.

B.6.3. Die Inhaber dinglicher Rechte an Kulturgütern, die sich in einem geschützten Gut befinden und die im Erlass zur Unterschutzstellung aufgenommen sind, unterliegen einem Verbot, diese Güter außerhalb des Denkmals zu verlagern ohne die Genehmigung der Agentur.

B.6.4. Der Erlass zur vorläufigen Unterschutzstellung des Gutes kommt zustande infolge einer einseitigen Entscheidung der Behörde, ohne Mitsprache der Inhaber dinglicher Rechte oder der Benutzer der geschützten Güter. Nach dem Zustandekommen verfügen sie über ein Recht, angehört zu werden und ihre Anmerkungen zu dem Wert als Erbe ihres Eigentums sowie zu ihren praktischen und finanziellen Möglichkeiten, die auferlegten Verpflichtungen zu erfüllen, zu formulieren. Ab der Notifizierung an die Inhaber dinglicher Rechte oder die Benutzer sind die Rechtsfolgen einer vorläufigen Unterschutzstellung auf sie anwendbar. Nach der Notifizierung wird der Erlass auszugsweise im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht. Ab diesem Zeitpunkt sind die Rechtsfolgen des Erlasses zur vorläufigen Unterschutzstellung auf jeden anwendbar.

B.6.5. Die Folgen eines Erlasses zur Unterschutzstellung gelten während mindestens neun Monaten im Fall einer vorläufigen Unterschutzstellung, die nicht zu einer endgültigen Unterschutzstellung führt, und sind grundsätzlich von unbestimmter Dauer im Falle einer endgültigen Unterschutzstellung.

B.6.6. Die Übertretung der Auflagen und Verbote, die durch das Dekret über das unbewegliche Erbe auferlegt werden, wird aufgrund von Artikel 11.2.1 dieses Dekrets mit einer strafrechtlichen Sanktion, einer administrativen Geldbuße oder einer Kombination von beiden Sanktionen geahndet.

Diese strafrechtliche Sanktion ist aufgrund von Artikel 11.2.2 dieses Dekrets eine Gefängnisstrafe von acht Tagen bis zu fünf Jahren und eine Geldbuße von 26 Euro bis 400 000 Euro oder nur eine dieser Strafen. Sie bezieht sich unter anderem auf die Nichteinhaltung des Grundsatzes der aktiven Bewahrung, des Grundsatzes der passiven Bewahrung, des Abbruchverbots, der besonderen Vorschriften für die Instandhaltung und den Unterhalt des Gutes und des Verbots, Arbeiten ohne Genehmigung der Agentur durchzuführen.

Die administrative Geldbuße beträgt maximal 10 000 Euro und ahndet unter anderem die Übertretung der Informationspflichten und der Pflichten zur Notifizierung an die Eigentümer der Kulturgüter, die sich im geschützten Gut befinden.

Der Zuwiderhandelnde kann außerdem, aufgrund der Artikel 11.4.1 und 11.4.3 des Dekrets über das unbewegliche Erbe, sowohl durch den Strafrichter als auch durch den Zivilrichter, zur vollständigen Wiedergutmachung des durch die Straftat im Zusammenhang mit dem Erbe verursachten Schadens verurteilt werden. Wenn die Wiedergutmachung oder der Wiederaufbau nicht möglich oder zweckmäßig ist, ordnet der Richter eine vollständige Wiedergutmachung des Schadens an, der dem Allgemeininteresse entstanden ist durch die Zerstörung der Werte als Erbe, notwendigenfalls ergänzt durch Maßnahmen, die einen weiteren Schaden verhindern sollen.

B.7.1. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

«Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung».

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält».

B.7.2. Da diese Bestimmung des internationalen Rechts eine analoge Tragweite hat wie diejenige von Artikel 16 der Verfassung, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung verankert sind, weshalb der Gerichtshof bei der Prüfung der angefochtenen Bestimmungen die Erstgenannte berücksichtigt.

B.7.3. Artikel 1 des vorerwähnten Zusatzprotokolls bietet nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 2), sondern auch gegen jeden Eingriff in das Recht auf Achtung des Eigentums (Absatz 1 Satz 1) und gegen jede Regelung der Benutzung des Eigentums (Absatz 2).

Die Begrenzung des Eigentumsrechts infolge einer Unterschutzstellungsmaßnahme, die «die Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse» regelt im Sinne von Absatz 2 von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls, gehört also zum Anwendungsbereich dieser Vertragsbestimmung in Verbindung mit Artikel 16 der Verfassung.

B.7.4. Jede Einmischung in das Eigentumsrecht muss ein billiges Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes des Rechtes auf Achtung des Eigentums zustande bringen. Es muss ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel bestehen.

B.8.1. Gemäß dem Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten kann die Behörde nicht ohne eine Entschädigung Lasten auferlegen, die größer sind als diejenigen, die eine Person im allgemeinen Interesse tragen muss.

Aus diesem Grundsatz ergibt sich, dass die unverhältnismäßig nachteiligen - das heißt die außerhalb des normalen gesellschaftlichen Risikos oder des normalen Betriebsrisikos liegenden und auf einer begrenzten Gruppe von Bürgern oder Einrichtungen lastenden - Folgen einer an sich rechtmäßigen behördlichen Handlung, wie das Auferlegen einer gemeinnützigen Dienstbarkeit, nicht den Betroffenen auferlegt werden dürfen, sondern gleichmäßig auf die Gemeinschaft verteilt werden müssen.

B.8.2. Der bloße Umstand, dass die Behörden Einschränkungen des Eigentumsrechtes im Sinne des Allgemeininteresses auferlegen, hat jedoch nicht zur Folge, dass sie zu einer Entschädigung verpflichtet wären.

Die bloße Festlegung einer durch oder aufgrund einer Gesetzesbestimmung auferlegten gemeinnützigen Dienstbarkeit oder einer Einschränkung eines Eigentumsrechts im Sinne des Allgemeininteresses verleiht im Prinzip dem Eigentümer des belasteten unbeweglichen Gutes kein Recht auf eine Entschädigung (Kass., 16. März 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, Nr. 427; EuGHMR, 25. Juni 2015, *Couturon* gegen Frankreich, §§ 34 bis 43).

B.8.3. Eine Entschädigung ist nur erforderlich, wenn und insofern die Folgen der Dienstbarkeit in Bezug auf das Allgemeininteresse oder die Einschränkung des Eigentumsrechts auf Seiten der betreffenden Gruppe von Bürgern oder Einrichtungen über die Belastung hinausgehen, die einem Einzelnen aufgrund des Allgemeininteresses auferlegt werden kann.

B.8.4. In seinem Entscheid Nr. 55/2012 vom 19. April 2012, auf den die klagenden Parteien verweisen, hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass Artikel 54 des Gesetzes vom 12. Juli 1973 über die Erhaltung der Natur gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, dahin ausgelegt, dass der Inhaber einer ordnungsgemäß erteilten städtebaulichen Genehmigung, der kein dingliches Recht an der Parzelle hat, auf die sich das Bauverbot, das sich aus einer endgültigen Bestimmung als geschütztes Dünengebiet ergibt, bezieht, keinen Ausgleich für die zur Verwirklichung der Zweckbestimmung dieser Parzelle ihm entstandenen Kosten erhalten kann.

In seinem Entscheid Nr. 12/2014 vom 23. Januar 2014, auf den die klagenden Parteien ebenfalls verweisen, hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass die Artikel 232 und 240 des Brüsseler Raumordnungsgesetzbuches gegen Artikel 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen, indem sie keine Regelung bezüglich der Entschädigung für ein Bauverbot infolge einer Unterschutzstellungsmaßnahme vorsehen. Die Streitsache vor dem vorlegenden Richter betraf in diesem Fall Eigentümer von Grundstücken, die eine Entschädigung auf der Grundlage von Artikel 1382 des Zivilgesetzbuches wegen eines Bauverbots infolge des Erlasses zur Unterschutzstellung ihrer Parzellen, obwohl diese sich in einem Wohngebiet befanden und Gegenstand einer Parzellierungsgenehmigung waren, beantragen. Der Gerichtshof begrenzte seine Prüfung auf diese Situation.

B.9.1. Mit diesen Entscheiden beantwortete der Gerichtshof Vorabentscheidungsfragen, wobei er seine Prüfung auf die konkrete Situation des Ausgangsverfahrens begrenzte. Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage muss der Gerichtshof hingegen berücksichtigen, dass das angefochtene Dekret auf eine unbestimmte Anzahl von Fällen angewandt werden kann.

B.9.2. Die konkreten Folgen von Erlassen zur Unterschutzstellung, die aufgrund von Kapitel 6 des angefochtenen Dekrets für die Inhaber dinglicher Rechte und für die Eigentümer von Kulturgütern gefasst werden, können von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein.

Dieses Kapitel findet jedoch Anwendung auf eine Vielzahl von Einstufungen der Unterschutzstellung, nämlich archäologische Stätten, Denkmäler, kulturhistorische Landschaften, sowie Stadtbilder oder Dorfbilder, gegebenenfalls einschließlich eines Übergangsbereichs. Die Auswirkungen des Erlasses zur Unterschutzstellung auf das Recht auf Achtung des Eigentums hängt ebenfalls von dessen Inhalt ab, wie die Auflistung der Handlungen, die nicht ohne Genehmigung in Angriff genommen werden dürfen, und die besonderen Vorschriften über den Unterhalt und die Instandhaltung, die dem Eigentümer darin auferlegt werden.

Außerdem können die Auswirkungen eines Erlasses zur Unterschutzstellung für den Inhaber dinglicher Rechte oder die Eigentümer von Kulturgütern unter anderem von der angemessenen Erwartung abhängen, dass das Gut geschützt werden konnte, dem Zeitpunkt, zu dem, und den Gründen, aus denen dieses Gut erworben wurde, den damit verfolgten Plänen, einschließlich der Genehmigungen, die er bereits beantragt oder erhalten hat, den bereits getätigten Investitionen, dem Einfluss des Erlasses zur Unterschutzstellung auf den Marktwert des Gutes, sowie den Kenntnissen und den finanziellen Mitteln, über die er verfügt, um die sich aus dem Erlass zur Unterschutzstellung ergebenden Verpflichtungen einzuhalten.

B.10.1. In vielen Fällen wird die Belastung, die durch einen Erlass zur Unterschutzstellung dem Inhaber dinglicher Rechte am geschützten Gut oder dem Eigentümer von Kulturgütern, die sich darin befinden, auferlegt wird, nicht so beschaffen sein, dass sie eine Entschädigung aufgrund des Grundsatzes der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten rechtfertigt.

Eine solche Entschädigung kann nämlich nur gewährt werden, wenn die Folgen einer Maßnahme der Unterschutzstellung über das normale gesellschaftliche Risiko oder das normale Betriebsrisiko hinausgehen. Im Übrigen kommt nur ein Teil der auferlegten Belastung, der außerhalb dieses Risikos liegt, für eine Entschädigung in Frage.

B.10.2. Es obliegt aufgrund von Artikel 144 der Verfassung dem ordentlichen Richter, *in concreto* unter Berücksichtigung aller privaten und öffentlichen Aspekte eines jeden Falls zu prüfen, ob die Belastung, die sich für den Inhaber dinglicher Rechte am geschützten Gut oder den Eigentümer der sich darin befindenden Kulturgüter aus einem Erlass zur Unterschutzstellung ergibt, eine Entschädigung rechtfertigt, und deren Höhe zu bestimmen.

Dabei kann er, neben den in B.9.2 angeführten Elementen, unter anderem die Interessen berücksichtigen, die dem angefochtenen Dekret zugrunde liegen, den Wert als Erbe und die Bedeutung als Erbe des geschützten Gutes, das frühere Verhalten des Eigentümers in Bezug auf den Wert als Erbe des Gutes, die bereits gewährten Prämien und Subventionen, sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Behörde. Er kann im Rahmen der Prüfung einer konkreten Unterschutzstellungsmaßnahme anhand des Grundsatzes der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten jedoch nicht die Zweckmäßigkeit des Erlasses zur Unterschutzstellung beurteilen.

B.10.3. Der Gerichtshof muss im Rahmen einer Nichtigkeitsklage prüfen, ob das Fehlen irgendeiner Entschädigung, was somit eine Beschränkung des Zugangs zum Gericht zur Folge hätte, vernünftig gerechtfertigt ist.

B.11.1. Das Dekret über das unbewegliche Erbe enthält keinen direkten Ausgleich, weder für die Einschränkung des Rechts auf Achtung des Eigentums und des freien Verfügungsrechtes über das geschützte Gut, noch für die mögliche Verringerung des Marktwertes, die sich aus der Unterschutzstellung ergibt.

Im Dekret über das unbewegliche Erbe ist überdies keinerlei Entschädigung für die administrative Rolle vorgesehen, die der Inhaber dinglicher Rechte am geschützten Gut spielen muss.

B.11.2. Während der Erörterung des Entwurfs, der zu dem angefochtenen Dekret geführt hat im Ausschuss für Umwelt, Natur, Raumordnung und Unbewegliches Erbe, führten einige Mitglieder an, dass es wünschenswert sei, einen Mechanismus für den Ausgleich des Eigentumsschadens auszuarbeiten (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/8, SS. 15, 22 und 59). Der zuständige Minister erwiderte darauf: «Keine Entschädigungsregelung aufzunehmen, ist eine politische Option» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/8, SS. 42 und 45).

B.11.3. Der Dekretgeber hat sich also dafür entschieden, keinen direkten Ausgleich für die Lasten vorzusehen, die sich für die Inhaber dinglicher Rechte aus der Unterschutzstellung einer archäologischen Stätte, eines Denkmals, einer kulturhistorischen Landschaft oder eines Stadt- oder Dorfbildes ergeben. Somit hat der Dekretgeber die Regelung aus Artikel 35 des Landschaftsdekrets vom 16. April 1996, in der eine Entschädigung vorgesehen war, wenn die Wertminderung eines unbeweglichen Gutes sich direkt aus den Vorschriften eines Erlasses zur endgültigen Unterschutzstellung einer Landschaft ergab, nicht übernommen. Er hat ebenfalls nicht die Kaufpflicht auf Seiten der Flämischen Region infolge von Artikel 34 dieses Dekrets übernommen.

B.12.1. Hinsichtlich der Umgebungspolitik, die von zentraler Bedeutung in der Sozial- und Wirtschaftspolitik der modernen Gesellschaft ist, muss der Gerichtshof, unter Berücksichtigung der Verpflichtung, die aufgrund von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung für die Regionalgesetzgeber gilt, das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt zu gewährleisten, die Beurteilung des Allgemeininteresses durch diese Gesetzgeber achten, es sei denn, diese Beurteilung ist unvernünftig.

Das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt wurde durch den Verfassungsgeber im weiten Sinne aufgefasst. Es beinhaltet das Recht auf eine gute Raumordnung, einschließlich der Achtung der Natur und des Erbes. Aus den Vorarbeiten geht nämlich hervor, dass den Behörden eine besondere Verantwortung obliegt, «darüber zu wachen, dass die nächsten Generationen noch über eine Umwelt verfügen, in der man leben kann» (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/1^o, S. 10).

Aus den Vorarbeiten zu Artikel 23 der Verfassung geht außerdem hervor, dass der Verfassungsgeber «die Bürger nicht in eine passive Rolle zwingen oder zu einer passiven Haltung anleiten» wollte, sondern im Gegenteil erklären wollte, dass «derjenige, der Rechte hat, auch Pflichten hat», ausgehend von dem Standpunkt, dass «der Bürger verpflichtet ist, am sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt der Gesellschaft, in der er lebt, mitzuwirken». Deshalb hat er den Gesetzgebern, die er mit der Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beauftragt, die Möglichkeit geboten, die «entsprechenden Verpflichtungen» zu berücksichtigen, gemäß dem Wortlaut von Absatz 2 von Artikel 23 (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/4^o, SS. 16-17).

B.12.2. Obwohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht ausdrücklich der Schutz der Natur und des Erbes vorgesehen ist, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in diesem Zusammenhang geurteilt:

«Obwohl keine einzige Bestimmung der Konvention im Besonderen vorgesehen ist, um einen allgemeinen Schutz der Umwelt als solchen zu gewährleisten (*Kyrtatos* gegen Griechenland, Nr. 41666/98, § 52, 22. Mai 2003), versucht die heutige Gesellschaft immer mehr, ihn zu gewährleisten (*Fredin* gegen Schweden (Nr. 1), 18. Februar 1991, § 48, Serie A, Nr. 192). Die Umwelt stellt einen Wert dar, deren Verteidigung in der öffentlichen Meinung und folglich bei den Behörden ein anhaltendes und verstärktes Interesse weckt. Wirtschaftliche Bedürfnisse, und selbst gewisse Grundrechte, wie das Eigentumsrecht, sollen keinen Vorrang vor Erwägungen des Umweltschutzes haben, insbesondere, wenn der Staat in dieser Angelegenheit gesetzgeberisch aufgetreten ist. Die Behörden haben dann eine Verantwortung, die konkret Gestalt annehmen muss durch ihr Auftreten zum gegebenen Zeitpunkt, um die Umweltschutzbestimmungen, deren Ausführung sie beschlossen haben, nicht sinnlos zu machen (*Hamer* gegen Belgien, Nr. 21861/03, § 79, 27. November 2007). Einschränkungen des Eigentumsrechtes sind daher annehmbar, jedoch unter der Bedingung, dass ein faires Gleichgewicht zwischen den vorhandenen – individuellen und kollektiven – Interessen eingehalten wird (siehe, *mutatis mutandis*, *Fotopoulou* gegen Griechenland, Nr. 66725/01, 18. November 2004)» (EuGHMR, 3. Mai 2011, *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados* gegen Griechenland, § 50).

«In Bezug auf Bereiche wie denjenigen der Umwelt achtet der Gerichtshof das diesbezügliche Urteil des nationalen Gesetzgebers, außer wenn es offensichtlich einer vernünftigen Grundlage entbehrt» (EuGHMR, Entscheidung, 2. März 2006, *Ansay u.a.* gegen Türkei).

«Obwohl die Inhaber von finanziellen Forderungsrechten im Allgemeinen Anspruch auf feste und unantastbare Rechte erheben können, gilt dies nicht in Bezug auf Städtebau oder Raumordnung, die Bereiche sind, die sich auf Rechte anderer Art beziehen, die von ihrem Wesen her evolutiv sind. Die Politik in Bezug auf Städtebau und Raumordnung gehört *par excellence* zu den Bereichen, in denen der Staat auftritt, insbesondere durch die Regelung der Güter im Hinblick auf das Allgemeininteresse und den Nutzen der Allgemeinheit. In solchen Fällen, wo das Allgemeininteresse der Gemeinschaft eine vorrangige Stellung einnimmt, vertritt der Gerichtshof den Standpunkt, dass die Ermessensbefugnis des Staates größer ist als dann, wenn es nur um zivile Rechte geht» (EuGHMR, 27. April 2004, *Gorraiz Lizarraga und andere* gegen Spanien, § 70).

Die breite Ermessensbefugnis des nationalen Gesetzgebers gilt insbesondere, wenn es um die Unterschutzstellung des Kulturerbes geht (EuGHMR, 29. März 2011, *Potomska und Potomski* gegen Polen, § 67). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat ebenfalls geurteilt, dass «das Eigentum, einschließlich des Privateigentums, auch eine soziale Funktion hat, die in einigen bestimmten Umständen zu berücksichtigen ist, um festzulegen, ob ein faires Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses der Gemeinschaft und den Grundrechten des Einzelnen erreicht wird» (ebenda). In diesem Zusammenhang prüft der Europäische Gerichtshof insbesondere, ob der Kläger zu dem Zeitpunkt, zu dem das Eigentum des fraglichen Gutes erworben wurde, die Eigentumseinschränkungen oder die etwaigen zukünftigen Einschränkungen kannte oder hätte kennen müssen, oder ob rechtmäßige Erwartungen bestanden in Bezug auf die Nutzung seines Eigentumsrechtes oder ob die Rede von einer Annahme des Risikos beim Kauf war, und prüft die Bedeutung der auferlegten Einschränkung und die Möglichkeit, die Notwendigkeit dieser Einschränkung vor Gericht anzufechten (ebenda).

B.12.3. Der Dekretgeber besitzt daher einen breiten Ermessensspielraum, um die Maßnahmen zu bestimmen, die geeignet erscheinen, um seine Ziele in Bezug auf den Schutz von Natur und Erbe zu verwirklichen.

Durch das Dekret vom 14. Februar 2014 zur Billigung der Rahmenkonvention des Europarates über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft, geschlossen in Faro am 27. Oktober 2005 und unterzeichnet am 25. Juni 2012, die zwar keine einklagbaren Rechte schafft (Artikel 6 Buchstabe c), hat der Dekretgeber insbesondere anerkannt, dass jeder Mensch, allein oder kollektiv, das Recht hat, einen Nutzen aus dem Kulturerbe zu ziehen und zu seiner Bereicherung beizutragen (Artikel 4 Buchstabe a), und beabsichtigt, den Schutz des Kulturerbes als einen zentralen Faktor in den sich gegenseitig unterstützenden Zielen einer nachhaltigen Entwicklung, kultureller Vielfalt und zeitgenössischer Kreativität zu fördern (Artikel 5 Buchstabe e).

Außerdem verpflichtete das bereits erwähnte Übereinkommen von Granada vom 3. Oktober 1985 den zuständigen Gesetzgeber insbesondere dazu, die Möglichkeit vorzusehen, «vom Eigentümer eines geschützten Objektes [zu] verlangen [...] gewisse Arbeiten durchzuführen, oder [...] selber diese Arbeiten [durchzuführen], wenn der Eigentümer säumig ist» (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c).

B.13.1. Die Unterschutzstellungsmaßnahme im Sinne von Kapitel 6 des Dekrets über das unbewegliche Erbe zieht durch ihren Zweck und ihre Folgen eine Einschränkung der Nutzung des geschützten Gutes nach sich.

Eine solche Einschränkung des Eigentumsrechts, die im Interesse des Allgemeininteresses am Ende des in B.2.2 und B.2.3 beschriebenen Verfahrens auferlegt wird, ist gerechtfertigt im Lichte des spezifischen archäologischen, architektonischen, künstlerischen, kulturellen, ästhetischen, historischen, industrie-archäologischen, technischen, raumstrukturierenden, sozialen, städtebaulichen, volkskundlichen oder wissenschaftlichen Wertes im Sinne von Artikel 2.1 Nr. 26 des Dekrets über das unbewegliche Erbe.

B.13.2. Da der Schutz des Erbes eine bedeutende gemeinnützige Aufgabe ist, müssen die Lasten der Politik in Bezug auf das Erbe grundsätzlich gleichmäßig auf die Gemeinschaft verteilt werden, und dürfen sie nicht uneingeschränkt einer begrenzten Gruppe von Privatleuten auferlegt werden.

B.13.3. Das Fehlen irgendeiner Entschädigung für den Inhaber dinglicher Rechte am geschützten Gut oder an den sich darin befindenden Kulturgütern wird durch den Dekretgeber jedoch nur damit begründet, dass es sich um eine «politische Option» handelt (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/8, SS. 42 und 45).

In dieser Begründung wird nicht die Vielfalt der Situationen berücksichtigt, die in konkreten Fällen infolge eines Erlasses zur Unterschutzstellung vorkommen können und bei denen nicht *in abstracto* auszuschließen ist, dass sie in gewissen Fällen über das normale gesellschaftliche Risiko oder das normale Betriebsrisiko hinausgehen.

B.13.4. Das angefochtene Dekret enthält gemäß den in B.13.3 angeführten Vorarbeiten keine Entschädigungsregelung, verbietet es aber ebenfalls nicht, dass ein Richter im Rahmen eines konkreten Erlasses zur Unterschutzstellung prüft, ob aufgrund des Grundsatzes der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten eine Entschädigung gewährt werden muss.

Im Fall des Stillschweigens des Gesetzgebers obliegt es dem Richter, den Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten anzuwenden und dabei alle konkreten Elemente von öffentlichem und privatem Interesse zu berücksichtigen, darunter die in B.9.2 und B.10.2 aufgezählten Elemente, sowie die vernünftigen Erwartungen der Bürger im Zusammenhang mit der Solidarität, die von ihnen verlangt wird (*Kass.*, 24. Juni 2010, *Arr. Cass.*, 2010, Nr. 453).

B.14. Vorbehaltlich der in B.13.4 angeführten Auslegung ist Kapitel 6 des angefochtenen Dekrets vereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten.

Unter diesem Vorbehalt ist der erste Klagegrund unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.15.1. In ihrem zweiten Klagegrund führen die klagenden Parteien an, dass die Artikel 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 und 6.3.1 des Dekrets über das unbewegliche Erbe nicht vereinbar seien mit den Artikeln 10, 11, 15 und 22 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, insofern sie den durch die Flämische Regierung ermächtigten Beamten ein Zugangsrecht zu privaten Wohnungen und Betriebsräumen gewährten nach auf einseitigen Antrag hin vom Präsidenten des Gerichts erster Instanz erteilter Ermächtigung, und insofern darin eine Fotoregistrierung des materiellen Zustands des Gebäudes, einschließlich des Inneren und der Kulturgüter, ohne vorheriges Einverständnis des Inhabers dinglicher Rechte am Denkmal und der Eigentümer der Kulturgüter, vorgesehen sei.

B.15.2. Die klagenden Parteien legen nicht dar, wie die angefochtenen Maßnahmen gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen könnten. In diesem Maße ist der Klagegrund unzulässig.

B.16.1. Artikel 15 der Verfassung bestimmt:

«Die Wohnung ist unverletzlich; eine Haussuchung darf nur in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in der dort vorgeschriebenen Form vorgenommen werden».

Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

«Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes».

Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer».

Aus den Vorarbeiten zu Artikel 22 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber eine möglichst weitgehende Übereinstimmung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angestrebt hat (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

B.16.2. Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, so wie es durch die vorerwähnten Bestimmungen gewährleistet wird, hat im Wesentlichen zum Zweck, die Personen gegen Einmischungen in ihr Privatleben und ihr Familienleben zu schützen.

Artikel 22 Absatz 1 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention schließen eine behördliche Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens nicht aus, verlangen jedoch, dass sie durch eine ausreichend präzise Gesetzesbestimmung erlaubt wird, dass sie einem zwingenden gesellschaftlichen Bedarf in einer demokratischen Gesellschaft entspricht, und dass sie im Verhältnis zu der damit angestrebten gesetzmäßigen Zielsetzung steht. Diese Bestimmungen beinhalten außerdem die positive Verpflichtung für die Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, die eine tatsächliche Achtung des Privat- und Familienlebens gewährleisten, selbst in der Sphäre der gegenseitigen Beziehungen zwischen Einzelpersonen (*EuGHMR*, 27. Oktober 1994, *Kroon u.a.* gegen Niederlande, § 31; *Große Kammer*, 12. Oktober 2013, *Söderman* gegen Schweden, § 78).

B.16.3. Der Dekretgeber verfügt über einen Ermessensspielraum, um bei der Ausarbeitung einer Regelung, die eine behördliche Einmischung in das Privatleben beinhaltet, ein faires Gleichgewicht zwischen den gegenseitigen Interessen des Einzelnen und der Gesellschaft insgesamt zu berücksichtigen (EuGHMR, 26. Mai 1994, *Keegan* gegen Irland, § 49; 27. Oktober 1994, *Kroon u.a.* gegen Niederlande, § 31; 2. Juni 2005, *Znamenskaya* gegen Russland, § 28; 24. November 2005, *Shofman* gegen Russland, § 34; 20. Dezember 2007, *Phinikaridou* gegen Zypern, §§ 51 bis 53; 25. Februar 2014, *Ostace* gegen Rumänien, § 33).

Dieser Ermessensspielraum des Dekretgebers ist jedoch nicht unbegrenzt; damit eine gesetzeskräftige Regelung mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens vereinbar ist, muss geprüft werden, ob der Dekretgeber ein faires Gleichgewicht zwischen allen beteiligten Rechten und Interessen gefunden hat.

B.16.4. Das Recht auf Achtung der Wohnung gilt für Betriebsräume (EuGHMR, 15. Juli 2003, *Ernst u.a.* gegen Belgien) und für Gesellschaften (EuGHMR, 16. April 2002, *Société Colas Est* gegen Frankreich).

B.16.5. Das Recht auf die Achtung der Wohnung ist zivilrechtlicher Art im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Da die Ausübung des Rechtes auf Zugang zu Wohnräumen eine Einmischung in dieses Recht darstellt, müssen diesbezügliche Streitfälle unter Einhaltung der in dieser Bestimmung enthaltenen Garantien behandelt werden.

Hinsichtlich des Zugangs zu Privatwohnungen und Betriebsräumen

B.17. Aufgrund des angefochtenen Artikels 6.1.2 des Dekrets über das unbewegliche Erbe haben die durch die Flämische Regierung dazu bestimmten Beamten für die Prüfung der Werte als Erbe Zugang zu den archäologischen Stätten, Denkmälern, kulturhistorischen Landschaften und Stadt- und Dorfbildern, die für eine Unterschutzstellung in Frage kommen. Dieser Zugang umfasst auch Privatwohnungen und Betriebsräume, auch wenn sie dazu nur Zugang haben zwischen neun Uhr und einundzwanzig Uhr und mit der Ermächtigung durch den Präsidenten des Gerichts erster Instanz, die durch einen einseitigen Antrag gemäß den Artikeln 1025 bis 1034 des Gerichtsgesetzbuches beantragt wird.

B.18. Indem der Zugang zu Privatwohnungen und Betriebsräumen vorgesehen ist, kann die angefochtene Bestimmung die Unverletzlichkeit der Wohnung beeinträchtigen, die durch Artikel 15 der Verfassung, ausgelegt im Lichte von Artikel 8 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, gewährleistet ist.

Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob der angefochtene Artikel 6.1.2 auf unverhältnismäßige Weise gegen das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung verstößt.

B.19.1. Wie der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 171/2008 vom 3. Dezember 2008, in seinem Entscheid Nr. 10/2011 vom 27. Januar 2011 und in seinem Entscheid Nr. 105/2012 vom 9. August 2012 im Zusammenhang mit Bestimmungen in Bezug auf die Arbeitsinspektion, auf Zölle und Akzisen und auf die Ahndung der betrügerischen Arbeit, der Nachahmung und der Piraterie geurteilt hat, beinhalten die Garantien von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention insbesondere, dass die Betroffenen eine richterliche Kontrolle, sowohl faktisch als auch rechtlich, über die Ordnungsmäßigkeit der Entscheidung, mit der ein Zugang zu Wohnräumen erlaubt wird, sowie gegebenenfalls der auf dieser Grundlage ergriffenen Maßnahmen erhalten können. Die verfügbaren Klagemöglichkeiten müssen, wenn eine Ordnungswidrigkeit festgestellt wird, es ermöglichen, entweder den Zugang zu verhindern, oder, wenn ein als ordnungswidrig angesehener Zugang bereits stattgefunden hat, den Betroffenen eine angemessene Wiedergutmachung zu bieten.

B.19.2. In seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 171/2008 hat der Gerichtshof geurteilt, dass der bloße Umstand, dass die Ermächtigung zum Betreten von Wohnräumen durch einen Richter erteilt wird, nicht als eine ausreichende Garantie im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden kann, da die Person, auf die sich die geplante Maßnahme bezieht – und die in diesem Stadium nichts von dieser Maßnahme weiß – sich nicht Gehör verschaffen kann.

B.19.3. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte geht auch hervor, dass das Recht auf Achtung der Wohnung zwar auch für Betriebsräume gelten kann, dass die Ermessensfreiheit der Vertragsstaaten jedoch umfassender ist, wenn es sich um Räume handelt, die zu Berufs- oder Handelszwecken genutzt werden (EuGHMR, 14. März 2013, *Bernh Larsen Holding AS u.a.* gegen Norwegen, § 159).

B.19.4. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass das vorherige Auftreten eines unabhängigen und unparteiischen Richters eine bedeutende Garantie für die Einhaltung der Bedingungen für eine Beeinträchtigung der Unverletzlichkeit der Wohnung ist, dass aber das Fehlen einer vorherigen richterlichen Ermächtigung unter gewissen Umständen ausgeglichen werden kann durch eine im Nachhinein vorgenommene richterliche Prüfung, die somit eine wesentliche Garantie darstellt, um die Vereinbarkeit der betreffenden Einmischung im Sinne von Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu gewährleisten (siehe u.a. EuGHMR, 2. Oktober 2014, *Delta Pekárny a.s.* gegen Tschechische Republik, §§ 83, 87 und 92; EuGH, 18. Juni 2015, *Deutsche Bahn AG u.a. gegen Kommission*, C-583/13 P, Randnrn. 26, 32 und 35).

B.20. Bei der Prüfung der Frage, ob der angefochtene Artikel 6.1.2 auf unverhältnismäßige Weise das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung beeinträchtigt, muss der Gerichtshof berücksichtigen, dass eine Prüfung des Wertes als Erbe der besuchten Gebäude nicht im Rahmen der Ermittlung oder Verfolgung einer Straftat oder eines anderen Verstoßes oder im Hinblick auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften erfolgt. Die Prüfung findet vor dem Verfahren der Unterschutzstellung und im Hinblick darauf statt.

Die Rolle der Beamten für das Erbe unterscheidet sich in dieser Hinsicht von derjenigen der Sozialinspektoren (Entscheid Nr. 171/2008), der Zoll- und Akzisenbeamten (Entscheid Nr. 10/2011) und der Beamten, die betrügerische Arbeit, Nachahmung und Piraterie ermitteln (Entscheid Nr. 105/2012). Ihre Rolle unterscheidet sich in gleicher Hinsicht von der Rolle der Beamten, denen in anderen Bereichen (Wohnungswesen, Wohlbefinden der Tiere, Umwelt, Raumordnung, usw.) Zugang zu Wohnungen und Betriebsräumen gewährt wird, um die Einhaltung der betreffenden Rechtsvorschriften zu überwachen, und *a fortiori* von der Rolle der Gerichtsbehörden bei der Durchführung einer Haussuchung im Rahmen der Ermittlung und Verfolgung einer Straftat oder der Vollstreckung einer strafrechtlichen Verurteilung.

B.21.1. Der Präsident des Gerichts erster Instanz, der aufgrund des angefochtenen Artikels 6.1.2 die Ermächtigung erteilt, eine Privatwohnung oder einen Betriebsraum zu besuchen, besitzt eine breite Ermessensbefugnis, um zu bestimmen, ob die ihm unterbreiteten Umstände eine Beeinträchtigung des Verfassungsgrundsatzes der Unverletzlichkeit der Wohnung rechtfertigen. Das durch ihn erteilte Einverständnis ist spezifischer Art. Es betrifft eine bestimmte Prüfung der Werte als Erbe, eine ganz bestimmte Wohnung und gilt nur für die Personen, auf deren Namen das Einverständnis erteilt wird. Die Ermächtigung muss ausdrücklich begründet sein. Darin müssen insbesondere die vorerwähnten besonderen Aspekte und die erforderlichen Anweisungen angegeben sein, damit die Betroffenen prüfen können, ob der durch die ermächtigten Beamten vorgenommene Besuch innerhalb der erlaubten Grenzen bleibt und nicht über sein Ziel hinausgeht (siehe, *mutatis mutandis*, EuGHMR, 9. Dezember 2004, *Van Rossem* gegen Belgien, §§ 43 und 45).

B.21.2. Insofern sie den Beamten für das Erbe nur Zugang zu Privatwohnungen und Betriebsräumen gewährt «mit der Ermächtigung durch den Präsidenten des Gerichts erster Instanz», beeinträchtigt die angefochtene Bestimmung nicht auf unverhältnismäßige Weise das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung.

B.22.1. Die Ermächtigung des Präsidenten des Gerichts erster Instanz muss jedoch beantragt werden «durch einen einseitigen Antrag gemäß den Artikeln 1025 bis 1034 des Gerichtsgesetzbuches».

Abgesehen von den ausdrücklich im Gesetz vorgesehenen Ausnahmen kann ein einseitiger Antrag nur durch einen Rechtsanwalt eingereicht werden (Artikel 1027 des Gerichtsgesetzbuches). Der Beschluss muss in der Ratskammer erteilt werden. Er ist vorläufig vollstreckbar, unbeschadet der Rechtsmittelinlegung und ohne Kaution, es sei denn, dass der Richter etwas anderes beschlossen hat (Artikel 1029 des Gerichtsgesetzbuches). Innerhalb von drei Tagen nach der Verkündung der Entscheidung notifiziert der Greffier durch Gerichtsschreiben dem Antragsteller und den intervenierenden Parteien den Beschluss (Artikel 1030 des Gerichtsgesetzbuches). Berufung gegen den Beschluss wird durch den Kläger oder eine intervenierende Partei innerhalb eines Monats nach der Notifizierung durch eine Antragschrift eingelegt (Artikel 1031 des Gerichtsgesetzbuches). Jeder, der nicht in derselben Eigenschaft in der Rechtssache interveniert ist, kann Einspruch gegen die Entscheidung, mit der seine Rechte beeinträchtigt werden, einlegen (Artikel 1033 des Gerichtsgesetzbuches).

B.22.2. Die Einleitung durch einseitigen Antrag hat zur Folge, dass der Inhaber dinglicher Rechte, der Bewohner oder Benutzer des Gutes, das für eine vorläufige Unterschutzstellung in Frage kommt, mit einer vollstreckbaren richterlichen Entscheidung konfrontiert werden kann, die den Zugang zu seiner Wohnung oder seinen Betriebsräumen erlaubt, ohne dass er diesbezüglich vorher eine kontradiktorische Verteidigung führen konnte.

B.22.3. Die angefochtene Bestimmung wurde in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

«Das unbewegliche Erbe ist nicht bloß ein raumordnerischer Dekor. Denkmäler, archäologische Stätten, Landschaften und Stadt- und Dorfbilder sind viel mehr als ein Giebel, eine Mauer oder eine Parzellengrenze. Hinter den Mauern von Denkmälern oder innerhalb von großen Parzellen befinden sich oft wertvolle Elemente, die integraler Bestandteil des betreffenden unbeweglichen Gutes sind. Bei einer Prüfung der Schutzwürdigkeit ist es daher wesentlich, dass auch diese Elemente berücksichtigt werden können. Daher wird mit diesem Dekret der Zugang zu archäologischen Stätten, Landschaften, Denkmälern und Stadt- und Dorfbildern, die für eine Unterschutzstellung in Frage kommen, geregelt. Zu Privatwohnungen und Betriebsräumen haben die beauftragten Beamten jedoch nur Zugang zwischen neun Uhr morgens und neun Uhr abends und mit einer Ermächtigung des Präsidenten des Gerichts erster Instanz. Diese Ermächtigung wird beantragt durch einen einseitigen Antrag gemäß den Artikeln 1025 bis 1034 des Gerichtsgesetzbuches» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/1, SS. 55-56).

B.22.4. Aufgrund des bereits erwähnten Übereinkommens von Granada muss der Dekretgeber «wirksame Kontroll- und Genehmigungsverfahren» anwenden im Hinblick auf den gesetzlichen Schutz von unbeweglichen Gütern, die zum Bauerbe gezählt werden können (Artikel 4 Absatz 1). Die «zugehörige Ausstattung» der betreffenden Denkmäler gehört ebenfalls zum Anwendungsbereich des Übereinkommens (Artikel 1).

B.22.5. Die Prüfung der Schutzwürdigkeit der wertvollen Elemente, die sich in einem unbeweglichen Gut befinden, das für eine Unterschutzstellung in Betracht kommt, erfordert es an sich nicht, dass das Recht auf die kontradiktorische Beschaffenheit verletzt wird. Ein Zugang zu einer Wohnung oder einem Betriebsraum nach Zustimmung des Inhabers dinglicher Rechte, Bewohners oder Benutzers oder, in deren Ermangelung, einer richterlichen Ermächtigung nach einem kontradiktorischen Verfahren, genügt grundsätzlich, um dieses Ziel anzustreben.

B.22.6. Insofern die Ermächtigung, Privatwohnungen und Betriebsräume zu besuchen, «durch einen einseitigen Antrag gemäß den Artikeln 1025 bis 1034 des Gerichtsgesetzbuches» beantragt werden muss, beeinträchtigt die angefochtene Bestimmung auf unverhältnismäßige Weise das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung. In diesem Maße ist der zweite Klagegrund begründet.

B.23. Folglich ist der letzte Satz von Artikel 6.1.2 für nichtig zu erklären.

Zur Wahrung der Rechtmäßigkeit der Besuche, die gegebenenfalls aufgrund der für nichtig erklärten Bestimmung durchgeführt worden sind, hält der Gerichtshof, in Anwendung von Artikel 8 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung in Bezug auf die vor dem Datum des vorliegenden Entscheids durch den Präsidenten des Gerichts erster Instanz erteilten Ermächtigungen aufrecht.

Hinsichtlich der Fotoregistrierung

B.24. Aufgrund von Artikel 6.1.4 § 2 Absatz 2 Nr. 2 beziehungsweise Artikel 6.1.14 Absatz 2 Nr. 2 des Dekrets über das unbewegliche Erbe wird als Anlage zu jedem Erlass über die vorläufige beziehungsweise endgültige Unterschutzstellung eine Fotoregistrierung des materiellen Zustands des geschützten Gutes beigefügt. Aufgrund von Artikel 6.2.5 Absatz 2 Nr. 2 und Artikel 6.2.6 Absatz 2 Nr. 2 des Dekrets über das unbewegliche Erbe gilt das Gleiche für jeden Erlass zur vorläufigen oder endgültigen Änderung des Erlasses zur Unterschutzstellung. Aufgrund von Artikel 12.3.5 Absatz 2 Nr. 2 und Artikel 12.3.6 Absatz 2 Nr. 2 des Dekrets über das unbewegliche Erbe gilt das Gleiche für jeden Erlass zur vorläufigen oder endgültigen Umwandlung eines Erlasses zur Unterschutzstellung unter der früheren Regelung in einen Erlass zur Unterschutzstellung gemäß dem Dekret über das unbewegliche Erbe.

B.25. Weder im Dekret über das unbewegliche Erbe, noch im Erlass der Flämischen Regierung vom 16. Mai 2014 über die Ausführung des Dekrets über das unbewegliche Erbe vom 12. Juli 2013 wird erklärt, was unter einer Fotoregistrierung zu verstehen ist. Folglich ist die Fotoregistrierung gemäß dem Recht auf Achtung des Privatlebens so auszulegen, dass sie sich nur auf den Zustand des geschützten Gutes bezieht, unter Ausschluss von Elementen, die zur Privatsphäre gehören.

In dieser Auslegung sind die angefochtenen Bestimmungen vereinbar mit den Artikeln 10, 11, 15 und 22 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Vorbehaltlich dieser Auslegung ist der zweite Klagegrund unbegründet, insofern er sich auf die Fotoregistrierung des materiellen Zustands des geschützten Gutes bezieht.

In Bezug auf den dritten Klagegrund

B.26. In ihrem dritten Klagegrund führen die klagenden Parteien an, dass Artikel 10.2.2 des Dekrets über das unbewegliche Erbe nicht vereinbar sei mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, indem natürliche Personen und juristische Personen des privaten Rechts Anspruch auf eine niedrigere Prämie für Arbeiten an oder in geschütztem Bauerbe hätten als die Prämie, auf die Gemeinden oder ÖSHZen für dieselben Arbeiten Anspruch hätten.

B.27.1. Artikel 10.2.2 Nr. 1 des Dekrets über das unbewegliche Erbe gewährleistet innerhalb der dazu im Haushalt der Flämischen Gemeinschaft vorgesehenen Mittel für natürliche Personen oder juristische Personen des privaten Rechts, die Arbeiten an oder in geschütztem Bauerbe ausführen, eine Prämie in Höhe von mindestens 32,5 Prozent der für die Subventionen in Frage kommenden Arbeiten.

Artikel 10.2.2 Nr. 2 des Dekrets über das unbewegliche Erbe gewährleistet innerhalb der dazu im Haushalt der Flämischen Gemeinschaft vorgesehenen Mittel für Gemeinden oder ÖSHZen, die Arbeiten an oder in geschütztem Bauerbe ausführen, eine Prämie in Höhe von mindestens 80 Prozent der für die Subventionen in Frage kommenden Arbeiten.

B.27.2. Nach Darlegung der Flämischen Regierung beinhalte die angefochtene Bestimmung für beide Kategorien von Personen nur Mindestschwellen, so dass eine ungleiche Behandlung sich nur aus dem Ausführungserlass ergeben könne.

Indem die angefochtene Bestimmung für beide Kategorien von Personen einen unterschiedlichen Mindestprozentsatz gewährleistet, beinhaltet sie jedoch selbst einen Behandlungsunterschied.

B.28. Die angefochtene Bestimmung ist Bestandteil der Verpflichtungen, die im Hinblick auf die Instandhaltung des unbeweglichen Erbes aufgrund des Dekrets über das unbewegliche Erbe sowohl Privatpersonen als auch öffentlichen Behörden auferlegt werden. Wenn er zur Erfüllung dieser Verpflichtungen ein Subventionssystem vorsieht, obliegt es an erster Stelle dem Dekretgeber, dessen Prioritäten festzulegen. Der Gerichtshof besitzt auf dieser Ebene nicht dieselbe Ermessensbefugnis wie der Dekretgeber.

B.29.1. In den Vorarbeiten zum Dekret über das unbewegliche Erbe wird eine «Prämie» wie folgt definiert:

«ein finanzieller Beitrag der Flämischen Behörde für die Ausführung von Arbeiten, insbesondere für archäologische Untersuchungen oder für Arbeiten an oder in geschütztem unbeweglichem Erbe und in Erbgutlandschaften, die dazu dienen, die Werte als unbewegliches Erbe zu fördern oder wiederherzustellen. Dieser Beitrag steht in den meisten Fällen im Verhältnis zu den getroffenen Verpflichtungen des Bauherrn oder Initiators und ist immer an eine bestimmte Akte gebunden» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/1, S. 73).

B.29.2. Die angefochtene Bestimmung wurde in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

«Mit diesem Abänderungsantrag behalten wir die bestehenden Restaurierungsprämien der Flämischen Region und der Provinzen aufrecht und verankern wir die Höhe dieser Prämien im Dekret.

Es obliegt selbstverständlich immer noch der Regierung, die Weise der Berechnung und Auszahlung der Subventionen zu regeln. Daher wird der Satz wiederholt: 'Die Flämische Regierung legt die diesbezüglichen Modalitäten fest.'. Dieser Abänderungsantrag lässt auch die Möglichkeit offen, unter anderem für öffentlich zugängliche Denkmäler, Denkmäler ohne wirtschaftlichen Nutzen und Denkmäler mit einem Verwaltungsplan höhere oder andere Subventionen zu erteilen.

Die genannten Prozentsätze wurden der Abschaffung der verbundenen Subventionen durch die Provinzen angepasst.

Der Wortlaut wurde soweit wie möglich aus dem Erlass der Flämischen Regierung vom 14. Dezember 2001 übernommen, mit dem heute die Restaurierungsprämien geregelt werden» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1901/4, SS. 14-15).

B.29.3. Unter der früheren Regelung wurde, ebenfalls innerhalb der Grenzen der hierzu bestimmten Mittel, natürlichen Personen und juristischen Personen des privaten Rechts eine Restaurierungsprämie für Arbeiten an geschützten Denkmälern gewährt. Diese Prämie betrug grundsätzlich 40 Prozent der berücksichtigten Ausgaben, wovon 25 Prozent durch die Flämische Region und jeweils 7,5 Prozent durch die Provinz und die Gemeinde übernommen wurden. Für Restaurierungsarbeiten an geschützten Denkmälern, die lokalen Behörden gehören, wurden die Kosten grundsätzlich wie folgt übernommen: 60 Prozent durch die Flämische Region und jeweils 20 Prozent durch die Provinz und die Gemeinde (Artikel 15 und 20 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 14. Dezember 2001 zur Festlegung des Prämiensystems für Restaurierungsarbeiten an geschützten Denkmälern).

In den angefochtenen Bestimmungen wird im Wesentlichen die bestehende Regelung aufrechterhalten, wobei es sich nun um Mindestbeträge handelt, die per Dekret verankert werden, und die Beiträge der Provinz entfallen. Der Mindestbetrag der Prämie beträgt dadurch mindestens 32,5 Prozent der Restaurierungskosten an geschützten Denkmälern, die natürlichen Personen und juristischen Personen des privaten Rechts gehören; die Flämische Region übernimmt nunmehr, durch die Gewährung von Prämien, 80 Prozent der Restaurierungskosten an geschützten Denkmälern, die lokalen Behörden gehören.

B.29.4. Der sich aus der Regelung ergebende Behandlungsunterschied zwischen natürlichen Personen und juristischen Personen des privaten Rechts einerseits und Gemeinden und ÖSHZEN andererseits hinsichtlich des eigenen Beitrags an den Restaurierungsarbeiten beruht auf einer objektiven und vernünftigen Rechtfertigung. Die Verpflichtungen, die privaten Inhabern dinglicher Rechte oder öffentlich-rechtlichen Inhabern dinglicher Rechte auferlegt werden, oder die Verantwortungen, die sie diesbezüglich freiwillig auf sich nehmen, wenn sie Arbeiten in oder an geschütztem Bauerbe durchführen, sind für beide Kategorien von Personen Bestandteil einer Aufgabe des Allgemeininteresses. Nur die erste Kategorie von Inhabern dinglicher Rechte kann jedoch durch die gewährte Prämie einen Mehrwert erzielen, der bei dem Verkauf oder der Vermietung des geschützten Gutes in sein Vermögen gelangt (vgl. EuGHMR, Entscheidung, 14. Mai 2013, *Albert Fürst von Thurn und Taxis*, § 28), während dieser Mehrwert bei der zweiten Kategorie der Gemeinschaft zufällt. Außerdem sind die betreffenden Behörden von den steuerlichen Vorteilsregelungen, auf die Privatpersonen hingegen Anspruch erheben können, ausgeschlossen.

Schließlich kommt die Flämische Region aufgrund der Zuständigkeit für untergeordnete Behörden (Artikel 6 § 1 VIII des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen) in erheblichem Maße für die allgemeine und besondere Finanzierung dieser lokalen Behörden auf. Es gehört zu ihrer politischen Freiheit, sich dafür zu entscheiden, die Pflege des unbeweglichen Erbes durch die lokalen Behörden insbesondere zu stimulieren, indem sie mit Bedingungen verbundene Prämien gewährt, statt die lokalen Behörden durch nicht zweckgebundene Finanztransfers zu finanzieren.

B.30. Der dritte Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

(1) erklärt den letzten Satz von Artikel 6.1.2 des flämischen Dekrets vom 12. Juli 2013 über das unbewegliche Erbe für nichtig;

(2) erhält die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung in Bezug auf die vor dem Datum des vorliegenden Entscheids vom Präsidenten des Gerichts erster Instanz erteilten Ermächtigungen aufrecht;

(3) weist die Klage vorbehaltlich der in B.13.4 und B.25 erwähnten Auslegungen im Übrigen aufrecht.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 1. Oktober 2015.

Der Kanzler,
F. Meersschant

Der Präsident,
A. Alen