

Numéro du rôle : 6775
Arrêt n° 10/2019 du 23 janvier 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de la loi du 28 avril 2017 « portant création du ‘ War Heritage Institute ’ et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l’Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, du Musée royal de l’Armée et d’Histoire militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, et du Pôle historique de la Défense », introduit par Paul Dubrunfaut.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

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 15 novembre 2017 et parvenue au greffe le 17 novembre 2017, Paul Dubrunfaut, assisté et représenté par Me M. Verdussen, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la loi du 28 avril 2017 « portant création du ‘ War Heritage Institute ’ et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l’Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, du Musée royal de l’Armée et d’Histoire militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, et du Pôle historique de la Défense » (publiée au *Moniteur belge* du 16 mai 2017).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 17 octobre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l’affaire était en état, qu’aucune audience ne serait tenue, à moins qu’une partie n’ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu’en l’absence d’une telle demande, les débats seraient clos le 14 novembre 2018 et l’affaire mise en délibéré.

Aucune demande d’audience n’ayant été introduite, l’affaire a été mise en délibéré le 14 novembre 2018.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l’emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l’intérêt

A.1.1. La partie requérante fait valoir qu’elle travaille depuis près de 30 ans au Musée royal de l’Armée et d’Histoire militaire (ci-après : le MRA), au sein duquel elle occupe la fonction de conservateur titulaire des collections d’armes à feu portatives. Au moment de l’adoption de la loi attaquée, la partie requérante était également doyen des conservateurs et membre effectif du conseil scientifique.

A.1.2. La partie requérante estime que son intérêt est directement lié à la disparition du MRA, en ce que ce dernier, de renommée internationale, se trouve désormais incorporé dans un vaste ensemble institutionnel dans lequel il perdra son identité et sa légitimité.

A.1.3. Elle avance également que le patrimoine du MRA est menacé.

Les collections risquent de se disperser en raison de partenariats public-privé qui pourront être instaurés à la suite de l’intégration du MRA dans le « War Heritage Institute ». En outre, le déplacement des collections vers le

territoire de la région de langue néerlandaise a pour effet de rendre applicable le décret flamand du 24 janvier 2003 portant protection du patrimoine culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel. Ce décret permet à la Communauté flamande de bloquer des pièces maîtresses, dont des collections du MRA, sur son territoire.

A.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la partie requérante en soulignant, tout d'abord, que la situation administrative de celle-ci demeure inchangée à la suite de l'incorporation du MRA dans le nouveau « War Heritage Institute ». La perte de la qualité de membre du conseil scientifique ne lui permet pas non plus de justifier d'un intérêt puisqu'elle a exercé cette fonction sans nomination officielle.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient également que la crainte de la perte de la renommée internationale du MRA n'est pas fondée, puisque l'objectif de la loi attaquée consiste, au contraire, à la renforcer. La crainte du démantèlement des collections n'est pas fondée non plus, puisque l'éventuelle mise en place de partenariats public-privé n'est pas source de grief en soi. En tout état de cause, la partie requérante ne fait pas valoir un intérêt personnel, distinct de l'intérêt général.

A.2.3. La nouvelle dénomination du MRA, qui n'est même pas effective, n'affecte pas la situation de la partie requérante.

A.2.4. Quant aux éventuelles difficultés liées à l'application de décrets communautaires visant à protéger des biens culturels présents sur le territoire concerné, le Conseil des ministres souligne qu'elles ne résultent pas de la loi attaquée.

A.2.5. Enfin, il précise que le recours, bien qu'il tende à l'annulation de l'ensemble de la loi attaquée, ne concerne pas les articles 24 à 32, 33, 1°, 34, 35, 37 et 38 de celle-ci.

A.3. La partie requérante répond qu'un intérêt moral peut justifier à lui seul l'introduction d'un recours en annulation. Or, en l'espèce, elle dispose d'un intérêt qui est plus qu'un intérêt purement moral. Son intérêt tient au lien institutionnel solide qui la lie au MRA, appelé à disparaître, et dans lequel elle a assumé des fonctions scientifiques importantes.

La partie requérante insiste encore sur les conséquences néfastes de l'intégration du MRA dans un organisme parastatal de type B. Une partie des activités du musée pourront être privatisées. Les pièces du musée pourront être désaffectées sur simple décision des organes de l'institution.

Elle indique également que la disparition du MRA et son intégration dans un vaste ensemble institutionnel peuvent affecter directement et défavorablement l'exercice de sa fonction de conservateur.

Enfin, elle précise que le recours ne peut être limité à certaines dispositions de la loi attaquée, compte tenu du lien indissoluble qui existe entre celles-ci.

A.4.1. Le Conseil des ministres réplique que la partie requérante ne fait valoir ni un intérêt matériel, ni un intérêt moral. La partie requérante invoque plutôt des généralités abstraites, sans démontrer concrètement en quoi la loi attaquée affecterait défavorablement sa situation professionnelle. Le MRA n'a d'ailleurs pas disparu dans les faits.

En outre, l'arrêt de la Cour n° 5/94 du 20 janvier 1994, invoqué par la partie requérante, n'est pas pertinent. La situation particulière dans laquelle se trouvait l'une des parties requérantes dans cette affaire diffère de celle dans laquelle se trouve la partie requérante. Il en va de même pour les arrêts de la Cour n°s 149/2007 et 180/2008.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante se base sur une vision purement subjective de la portée de la loi attaquée, tant en ce qui concerne la possibilité de créer des partenariats public-privé qu'en ce qui concerne le transfert des collections du MRA en dehors du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

A.4.3. Enfin, il précise que le prétendu caractère indissoluble des dispositions de la loi attaquée ne peut se déduire de l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État.

- B -

B.1. La partie requérante demande l'annulation de la loi du 28 avril 2017 « portant création du ' War Heritage Institute ' et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, et du Pôle historique de la Défense » (ci-après : la loi attaquée).

B.2.1. L'article 3, § 1er, de la loi attaquée dispose :

« Il est créé, sous la tutelle du ministre qui a la Défense dans ses attributions, un organisme de droit public, dénommé ' War Heritage Institute ', [...] ».

En vertu de l'article 3, § 2, de la loi attaquée, le « War Heritage Institute » intègre les services (1) de l'Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, chargés de la transmission de la mémoire, de la communication et des services visés à l'article 32, § 4, de la loi attaquée, (2) du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire (ci-après : MRA), (3) du Mémorial national du Fort de Breendonk et (4) du Pôle historique de la Défense.

L'article 4, §§ 1er et 2, de la loi attaquée dispose :

« § 1er. L'organisme a pour objet d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de gestion du patrimoine mobilier, immobilier et immatériel des conflits armés sur le sol belge et des conflits armés impliquant des Belges à l'étranger, et de présenter l'histoire et la mémoire de ces conflits dans un contexte militaire, politique, technologique, économique, social et culturel tant européen qu'international, d'une manière qui intègre les valeurs d'une société démocratique et qui contribue au rayonnement de la Belgique.

§ 2. À cet effet, l'organisme est chargé :

1° de la gestion, de l'acquisition, de la conservation et de la restauration de collections d'objets, de documents et de témoignages immatériels en rapport avec l'objet de l'organisme;

2° de la gestion de sites propres, et de l'organisation et de la coordination d'un réseau de sites militaires historiques, composé de :

- sites propres : sites et collections qui sont la propriété de l'État fédéral et qui sont gérés par l'organisme, parmi lesquels un site central implanté à Bruxelles, le site du Cinquantenaire, qui présente une vision globale, nationale et internationale cohérente de l'histoire et de la mémoire des conflits armés sur le sol belge ou des conflits impliquant des Belges;

- sites en concession : sites et collections qui sont la propriété de l'état fédéral et sont attribués, moyennant un contrat de gestion ou un accord de coopération, à un tiers qui sera responsable de son développement et de son exploitation;

- sites associés : des sites autonomes avec un rayonnement national ou international qui présentent une histoire complémentaire tant les uns envers les autres qu'envers le site du Cinquantenaire et qui rejoindront un réseau de sites patrimoniaux réunis au sein du conseil du patrimoine visé à l'article 12;

3° du développement d'une médiation muséale et patrimoniale variée, créative et stimulante en vue de présenter au public une expérience particulière et enrichissante en matière d'histoire des conflits armés et de promouvoir l'accès du public aux collections par le biais d'expositions ou d'autres canaux;

4° de la transmission de la mémoire combattante et de la mémoire des victimes tant civiles que militaires des conflits armés dans lesquels des Belges ont été engagés ainsi que de l'expérience des conflits armés sous toutes leurs formes;

5° de la recherche scientifique et de l'encouragement de la recherche scientifique en rapport avec tous les éléments énumérés dans le présent article.

De par son rôle central dans le réseau des sites militaires et historiques, le site du Cinquantenaire, visé à l'alinéa 1er, 2°, tiret 1er, sera géré par l'organisme lui-même, mais entre autres pour son organisation et son exploitation, une coopération avec des tiers est possible.

La procédure de reconnaissance des sites associés, visés à l'alinéa 1er, 2°, troisième tiret, qui peuvent s'affilier au réseau sera fixée par le Roi.

Dans le contexte de la mission visée à l'alinéa 1er, 4°, l'organisme assure la surveillance de l'entretien des nécropoles militaires, des pelouses d'honneur, des enclos des fusillés et des mémoriaux nationaux propriétés de l'État fédéral et il peut les utiliser dans le cadre de son travail de mémoire et y organiser des manifestations patriotiques ou mémorielles. Enfin, l'organisme peut accorder une aide aux associations patriotiques ».

Les articles 5 à 12 concernent l'organisation interne du « War Heritage Institute ». L'article 5 énumère les différents organes de l'institution, dont les compétences et le fonctionnement sont déterminés dans les articles subséquents. Ainsi, l'article 6 porte sur le conseil d'administration; l'article 7 concerne le directeur général et le directeur général adjoint; l'article 8 régit le comité de direction; l'article 9 a trait au conseil scientifique; l'article 10 concerne le jury scientifique; l'article 11 porte sur la commission consultative d'acquisition et l'article 12 concerne le conseil du patrimoine.

L'article 20 de la loi attaquée dispose :

« Tous les objets et documents de collections généralement quelconques présents dans les inventaires du MRA, de l'IV-INIG et du MNFB sont réputés être la propriété de l'État fédéral qui les met à la disposition de l'organisme pour la réalisation de son objet. [...] ».

L'article 33 de la loi attaquée modifie l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, afin d'inscrire le « War Heritage Institute » dans la liste des organismes d'intérêt public de catégorie B.

L'article 36 de la loi attaquée abroge l'article 95 de la loi-programme du 30 décembre 2001, lequel disposait, avant son abrogation :

« Le Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire, établissement scientifique de l'État relevant du ministre de la défense, constitue un service de l'État à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 ».

B.2.2. Le transfert du personnel vers le « War Heritage Institute » est réglé par l'article 23 de la loi attaquée.

Les paragraphes 3 à 6 de cet article disposent :

« § 3. Les membres du personnel de l'IV-INIG qui en application de l'article 32 sont transférés vers l'organisme et les membres du personnel du MNFB, du MRA et du PHD qui vont être affectés au sein de l'organisme, excepté ceux mentionnés au paragraphe 4, y sont transférés d'office vers l'organisme à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Il en est de même pour les membres du personnel qui sont temporairement absents ainsi que pour ceux qui ont été recrutés avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour une entrée en fonction postérieure à celle-ci.

§ 4. Les membres du personnel de l'IV-INIG qui en application de l'article 32 sont transférés vers l'organisme et les membres du personnel du MNFB, du MRA et du PHD qui sont en service dans le cadre d'un contrat de travail bénéficient, par simple signature d'un avenant à leur contrat de travail, du même contrat de travail auprès de l'organisme vers lequel ils sont transférés.

§ 5. Les transferts de personnel visés dans le présent article ne constituent pas de nouvelles nominations.

§ 6. Les membres du personnel transférés conservent :

- leur qualité, grade ou classe;
- leur ancienneté administrative et pécuniaire;
- leur rémunération, pour autant qu'elle soit la plus favorable;
- leurs allocations, indemnités ou primes, pour autant que les conditions de leur octroi subsistent;
- leur évaluation;
- leur crédit de congés annuels et leur crédit de congés de maladie ».

B.2.3. Par un arrêté royal du 20 juin 2017, le personnel du MRA est transféré vers le « War Heritage Institute » et la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité. En ce qui concerne les agents statutaires, l'article 2, § 2, de cet arrêté dispose :

« Les agents travaillant au sein [...] du MRA, [...], dont les noms sont repris respectivement sur la liste B, la liste C, la liste D et la liste E en annexe du présent arrêté, sont nommés d'office au WHI en application des règles relatives à la mobilité d'office reprises au Chapitre V de l'arrêté royal du 15 janvier 2007 relatif à la mobilité des agents statutaires dans la fonction publique administrative fédérale ».

La partie requérante figure dans la liste C, intitulée « membres du personnel du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire Militaire transférés d'office vers le War Heritage Institute à partir du 1er mai 2017 », annexée au même arrêté royal du 20 juin 2017.

B.2.4. L'article 1er de l'arrêté royal du 4 juin 2018 modifiant l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux remplace le MRA par le « War Heritage Institute », dans la liste des établissements scientifiques fédéraux :

« Dans l'article 1er, 5°, de l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux, modifié par l'arrêté royal du 9 avril 2007, les mots ' Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire ' sont remplacés par les mots ' War Heritage Institute ' ».

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.4.1. La partie requérante est fonctionnaire au MRA, dont les services ont été intégrés, par l'article 3, § 2, de la loi attaquée, au « War Heritage Institute », institué par l'article 3, § 1er, de la même loi. Elle y occupe la fonction de conservateur titulaire des collections d'armes à feu portatives.

La partie requérante estime qu'elle justifie d'un intérêt personnel et direct à agir en annulation, dès lors que les services du MRA sont intégrés dans le nouvel organisme d'intérêt public de catégorie B.

B.4.2. Même si l'intégration des services du MRA au sein du « War Heritage Institute » affectait directement la situation personnelle de la partie requérante, il n'est pas démontré en quoi cette situation serait affectée défavorablement. En effet, le transfert de la partie requérante du MRA au « War Heritage Institute » n'a modifié ni sa situation administrative, ni sa situation pécuniaire, ainsi qu'il ressort du B.2.2. La partie requérante n'expose pas non plus en quoi l'exercice de sa fonction de conservateur serait, pour la partie requérante, concrètement modifié. Enfin, il n'apparaît pas que le fait de ne plus exercer la fonction de membre du conseil scientifique qu'elle exerçait auparavant sans nomination officielle pour occuper un poste vacant et non pourvu serait le résultat des dispositions de la loi attaquée.

B.4.3. À supposer même que la crainte, exprimée par la partie requérante, de la perte de l'identité et de la renommée internationale du MRA, ainsi que du démantèlement des collections de ce dernier, soit fondée, elle ne peut faire naître un intérêt personnel pour la partie requérante, puisqu'elle traduit un intérêt qui se confond avec l'intérêt général. Admettre un tel intérêt à agir devant la Cour reviendrait à admettre le recours populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu.

B.4.4. Enfin, le fait que la partie requérante désapprouve la loi attaquée sur la base d'une appréciation personnelle ne saurait être retenu comme justification de l'intérêt requis.

B.5. La partie requérante ne justifie donc pas de l'intérêt requis en droit. Son recours est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 janvier 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût