

Numéros du rôle : 7273 et 7294
Arrêt n° 71/2021 du 20 mai 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 « relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale », introduits par le « War Heritage Institute » et par l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 2019 et parvenue au greffe le 4 novembre 2019, le « War Heritage Institute », assisté et représenté par Me D. Lagasse, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 5, 7, 8, 11, 22 et 24 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 « relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale » (publiée au *Moniteur belge* du 17 mai 2019).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 novembre 2019 et parvenue au greffe le 18 novembre 2019, l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel », assistée et représentée par Me L. Van Caneghem, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la même ordonnance.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7273 et 7294 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me J. Sautois, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. Lagasse, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me F. Vandendriessche, Me A. Peytchev et Me L. Schellekens, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 10 février 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, a décidé que les affaires étaient 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 3 mars 2021 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à être entendu, la Cour, par ordonnance du 3 mars 2021, a fixé l'audience au 31 mars 2021.

À l'audience publique du 31 mars 2021 :

- ont comparu :

. Me D. Lagasse, pour la partie requérante dans l'affaire n° 7273 et pour le Conseil des ministres;

. Me L. Van Caneghem, pour la partie requérante dans l'affaire n° 7294;

- . Me J. Sautois, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- . Me A. Peytchev, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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 la recevabilité*

#### *En ce qui concerne l'affaire n° 7273*

A.1. Le « War Heritage Institute » est l'organisme de droit public, placé sous la tutelle du ministre de la Défense, qui gère le Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire. Pour cette raison, il est repris comme « établissement scientifique fédéral » à l'article 1er de l'arrêté royal du 30 octobre 1996 « désignant les établissements scientifiques fédéraux ». Il estime justifier d'un intérêt à l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 « relative au patrimoine culturel mobilier et immobilier de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2019), dès lors que celle-ci est susceptible de s'appliquer à tout ou partie des collections du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire.

#### *En ce qui concerne l'affaire n° 7294*

A.2.1. L'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel » considère qu'elle justifie d'un intérêt à son recours, dès lors qu'aux termes de ses statuts, elle a pour but de protéger la vie flamande en Région de Bruxelles-Capitale, et donc de préserver et de promouvoir le lien entre les Flamands, à Bruxelles et en Flandre. Or l'ordonnance attaquée a pour objectif ou à tout le moins pour conséquence de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer des compétences qui reviennent en principe à la Communauté flamande.

A.2.2. Le Gouvernement bruxellois conteste la recevabilité du recours introduit dans cette affaire. Premièrement, il n'apparaît pas que la partie requérante ait produit la décision d'intenter le recours devant la Cour. Deuxièmement, par son recours, la partie requérante entend substituer son appréciation à l'appréciation, par la Communauté flamande, de l'opportunité d'introduire un recours contre l'ordonnance attaquée. Troisièmement, la partie requérante se borne à alléguer que la Région de Bruxelles-Capitale pourrait exercer des compétences attribuées à la Communauté flamande, sans établir toutefois que l'ordonnance attaquée porterait préjudice à la situation juridique des habitants néerlandophones de cette Région, ce qui n'est pas le cas, du reste, puisque cette ordonnance concerne le patrimoine culturel mobilier et immatériel.

A.2.3. L'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel » répond que, comme c'était le cas dans l'arrêt n° 184/2011 du 8 décembre 2011, l'examen de la recevabilité du recours se confond avec celui au fond de l'affaire. Elle fait valoir à cet égard que la répartition des compétences dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale vise concrètement à protéger les droits des communautés qui vivent sur ce territoire, en ce compris les habitants

néerlandophones dans la mesure où ceux-ci souhaiteraient se rattacher à la Communauté flamande sur le plan culturel. La défense de la possibilité, pour la Communauté flamande, d'exercer ses compétences culturelles en région bilingue de Bruxelles-Capitale ne vise donc pas au respect de la légalité, en général, ni à la défense des intérêts d'une partie institutionnelle, mais s'inscrit dans la promotion de la vie flamande dans cette région. Cela est d'autant plus vrai que l'ordonnance attaquée concerne une matière culturelle par excellence.

A.2.4. Le Gouvernement bruxellois réplique que la partie requérante ne démontre pas en quoi, même à supposer que la Région de Bruxelles-Capitale ait excédé ses compétences, *quod non*, l'ordonnance attaquée affecterait directement et défavorablement la situation juridique des habitants néerlandophones de Bruxelles. Il s'agit d'une matière biculturelle qui ne porte pas préjudice à la compétence territoriale de la Communauté flamande. La partie requérante n'établit pas davantage que la Région de Bruxelles-Capitale empêcherait la Communauté flamande d'exercer ses compétences culturelles à Bruxelles à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté. Le recours peut tout au plus être compris comme visant à défendre l'intérêt hypothétique de certains habitants néerlandophones de Bruxelles à ce que tout bien culturel localisé sur le territoire bruxellois et lié d'une manière ou d'une autre à la langue néerlandaise soit uniquement protégé par la Communauté flamande ou, éventuellement, par l'autorité fédérale, à l'exclusion de la Région de Bruxelles-Capitale, en dépit, d'une part, du fait que le bien en question n'aurait pas de lien avec une institution qui, en raison de ses activités, appartient exclusivement à la Communauté flamande, et, d'autre part, du désintérêt prolongé de l'autorité fédérale pour cette matière.

#### *Quant au fond*

##### *En ce qui concerne les moyens soulevés dans les affaires n<sup>os</sup> 7273 et 7294*

A.3.1. La partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 7273 prend trois moyens de la violation, par les articles 5, 7, 8, 11, 22 et 24 de l'ordonnance du 25 avril 2019, de l'article 6*bis*, § 2, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989) et du principe de l'exclusivité des compétences, lequel régit la répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral et suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur.

Selon la partie requérante, qui se réfère aux travaux préparatoires de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente uniquement à l'égard des biens culturels mobiliers qui sont d'intérêt régional, par opposition aux biens qui sont d'intérêt national ou international. La Région de Bruxelles-Capitale n'est donc pas compétente à l'égard des biens mobiliers qui appartiennent à un établissement scientifique ou culturel de l'État ou à une institution culturelle d'intérêt national ou international.

A.3.2. La partie requérante soutient que les dispositions attaquées comprennent des définitions et des précisions qui, dès lors qu'elles ne font pas référence à l'intérêt régional des biens concernés, empiètent sur la compétence de l'autorité fédérale. Sur la base de ces dispositions, la Région de Bruxelles-Capitale pourrait, au titre de sa compétence en matière de patrimoine culturel mobilier, intervenir dans la gestion d'établissements scientifiques fédéraux situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en classant par exemple comme trésors des objets du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire alors, non seulement, qu'il s'agit d'un établissement scientifique fédéral relevant de la seule compétence de l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6*bis*, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, mais qu'en outre, ces objets sont liés à l'histoire nationale de la Belgique, et sont donc d'intérêt national.

Le deuxième moyen critique plus particulièrement la reprise de plein droit, à l'inventaire du patrimoine culturel mobilier de la Région, visé à l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019, des biens mobiliers classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde en qualité d'installations ou d'éléments décoratifs faisant partie intégrante d'un monument, au sens de l'article 206, 1<sup>o</sup>, a), du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), dès

lors qu'il y a lieu de distinguer la matière du patrimoine culturel immobilier, pour laquelle la Région est pleinement compétente, et la matière du patrimoine culturel mobilier et immatériel, pour laquelle la Région est uniquement compétente pour ce qui est d'intérêt régional.

A.4. La partie requérante dans l'affaire n° 7294 prend un moyen unique de la violation, par l'ordonnance du 25 avril 2019, de l'article 135*bis* de la Constitution et de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, en ce qu'elle a pour effet que le législateur ordonnancier bruxellois s'attribue la compétence résiduelle en matière de patrimoine.

Selon la partie requérante, la modification en cours de procédure législative de l'article 2 de ladite ordonnance en vue de faire référence au patrimoine culturel mobilier et immatériel « relevant de la compétence de la Région » ne conduit pas à une autre conclusion, dès lors qu'il ressort clairement des travaux préparatoires que le législateur ordonnancier s'est fondé sur une interprétation extensive de ses compétences, qui viole les règles de répartition des compétences.

À titre subsidiaire, la partie requérante demande à la Cour de confirmer que l'ordonnance attaquée s'applique uniquement au patrimoine culturel mobilier et immatériel qui est exclusivement d'intérêt régional.

A.5.1. Le Gouvernement bruxellois répond qu'il y a lieu de tenir compte de l'article 2 de l'ordonnance du 25 avril 2019, en vertu duquel l'ordonnance « s'applique au patrimoine culturel mobilier et immatériel relevant de la compétence de la Région ». Selon lui, la référence, contenue dans cet article, à la compétence de la Région doit être comprise comme renvoyant à la règle répartitrice de compétences prévue à l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Les autres dispositions de l'ordonnance doivent être lues à la lumière de cette disposition. Il s'ensuit que, par hypothèse, l'ordonnance attaquée ne peut pas violer l'article 4*bis* précité et que c'est la conformité des arrêtés d'exécution de cette ordonnance avec cette disposition que la Cour devrait examiner, ce qui excède sa compétence.

A.5.2. À titre subsidiaire, le Gouvernement bruxellois fait valoir que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente en matière de patrimoine culturel mobilier dans le champ biculturel - cette matière étant d'intérêt régional, puisque l'autorité fédérale ne s'en est guère préoccupée avant la sixième réforme de l'État -, et que la compétence de la Région doit être équivalente à celle des communautés dans le cadre de leurs compétences « monoculturelles ». Ainsi, dès lors que cette compétence est susceptible de s'appliquer à tout bien meuble, quel que soit son propriétaire, elle doit également s'étendre aux biens d'autres collectivités publiques, musées ou collections privées, y compris aux biens des musées fédéraux.

A.5.3. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 7273, le Gouvernement bruxellois expose que l'inventaire visé à l'article 8, § 2, de l'ordonnance attaquée est purement documentaire et qu'il n'emporte aucune confusion entre la compétence de la Région en matière de monuments et sites et la compétence relative au patrimoine culturel. En effet, un bien culturel mobilier peut être appréhendé sous ces deux angles de compétence. En opérant le choix légistique de reprendre les biens mobiliers faisant partie intégrante d'un monument dans l'inventaire relatif au patrimoine mobilier, précité, la Région n'a pas outrepassé sa compétence.

A.6. Le Conseil des ministres développe une argumentation analogue à celle des parties requérantes. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 7273, il soutient que, compte tenu de sa compétence limitée en matière de patrimoine culturel mobilier et immatériel, par opposition à la compétence plénière dont elle dispose en matière de monuments et de sites, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas inclure d'office dans l'inventaire du patrimoine culturel mobilier des biens classés dans le cadre de la protection du patrimoine immobilier et appartenant, le cas échéant, à un établissement scientifique ou culturel fédéral ou à une institution culturelle d'intérêt national ou international dont l'autorité fédérale a la gestion.

A.7.1. La partie requérante dans l'affaire n° 7273 soutient que la comparaison que le Gouvernement bruxellois fait entre la compétence de la Région dans les matières biculturelles et celle des Communautés française et flamande à l'égard du patrimoine mobilier et immatériel monoculturel à Bruxelles est sans pertinence. En effet, cette compétence des Communautés est limitée à ce qui n'intéresse qu'une seule d'entre elles, de sorte que ce qui est d'intérêt national et ce qui est géré par l'autorité fédérale en est nécessairement exclu. En outre, il est

contradictoire, d'un côté, de soutenir que la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale serait justifiée par la carence prolongée de l'autorité fédérale dans une matière biculturelle déterminée et, de l'autre, de prétendre que cette compétence pourrait concerner des biens mobiliers relevant d'institutions dont l'autorité fédérale assume la gestion. La compétence fédérale dans les matières biculturelles suppose que l'autorité fédérale puisse, pour les institutions qu'elle gère et pour le patrimoine culturel qui en dépend, décider si une protection particulière doit être prévue à cet égard. La simple inaction de l'autorité fédérale ne pourrait avoir pour conséquence de rendre la Région compétente à l'égard d'un patrimoine biculturel qui présente un intérêt national ou international. Si tel était le cas, il suffirait à l'État fédéral d'intervenir, même après l'intervention de la Région, pour écarter la compétence de la Région, ce qui serait absurde.

A.7.2. La partie requérante dans l'affaire n° 7273 fait valoir que la référence, faite à l'article 2 de l'ordonnance attaquée, au patrimoine mobilier et immatériel « relevant de la compétence de la Région » ne permet pas de conclure à la conformité de celle-ci aux règles de répartition des compétences, eu égard à l'interprétation extensive que la Région donne à sa compétence en la matière, comme le montrent les travaux préparatoires et le mémoire du Gouvernement bruxellois.

A.7.3. En ce qui concerne plus particulièrement le deuxième moyen de son recours, elle observe que le caractère prétendument purement documentaire de l'inventaire visé à l'article 8, § 2, de l'ordonnance attaquée importe peu. Selon elle, il faut d'abord examiner si ce bien mobilier classé dans le cadre du CoBAT est ou non biculturel et d'intérêt régional. Cela n'est pas sans incidence, puisque la Région de Bruxelles-Capitale peut, le cas échéant, classer un bien d'intérêt national ou international « en qualité d'installations ou d'éléments décoratifs faisant partie intégrante d'un monument au sens de l'article 206, 1°, a) du CoBAT ».

A.8. Le Gouvernement bruxellois réplique que, pour que l'article 4bis, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ait un effet utile, il faut avoir égard à sa *ratio legis*, qui est de remédier à la carence de l'autorité fédérale, laquelle a en grande partie négligé d'exercer ses compétences dans les matières biculturelles. En outre, il y a lieu de distinguer la matière du patrimoine culturel mobilier et immatériel, au sens que cette notion revêt dans le système de la répartition des compétences, des éléments concrets qui composent ce patrimoine. Pour que la Région puisse intervenir, la matière biculturelle en cause doit être d'intérêt régional.

En l'occurrence, le transfert de compétence concerne le patrimoine culturel, pour autant que cette matière ne relève pas des compétences de la Communauté. Or, les Communautés française et flamande ne sont compétentes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, leur appartiennent exclusivement. L'« intérêt régional » de la matière du patrimoine culturel et immatériel qui n'est pas transférée à la Communauté résulte donc de la décision de la Région d'agir dans cette matière, lorsqu'elle peut constater que l'autorité fédérale n'a pas exercé sa compétence dans ce domaine biculturel, au moment de la sixième réforme de l'État.

Le Gouvernement bruxellois ajoute que les exemples qui figurent dans les travaux préparatoires de l'article 4bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 concernent les rares institutions biculturelles dont l'autorité fédérale assurait alors la gestion (la Monnaie, le Palais des Beaux-Arts et l'Orchestre national de Belgique). Il faut en conclure que c'est la gestion de ces institutions qui continue à relever de l'autorité fédérale et non la compétence relative au patrimoine culturel ni les biens qui seraient sous la responsabilité de ces institutions.

Enfin, l'ordonnance attaquée ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale et les organismes d'intérêt public qui en dépendent de leur compétence de gestion. La compétence de la Région étant établie, il n'est pas nécessaire de recourir à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour la justifier.

A.9. Le Conseil des ministres déclare se rallier aux arguments de la partie requérante dans l'affaire n° 7273.

*En ce qui concerne le moyen soulevé par le Gouvernement flamand*

A.10. Le Gouvernement flamand, partie intervenante dans les affaires n<sup>os</sup> 7273 et 7294, prend un nouveau moyen de la violation, par l'ordonnance du 25 avril 2019, de l'article 135*bis* de la Constitution, de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, de l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, à tout le moins, du principe de proportionnalité, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de la Constitution *juncto* l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans une première branche, le Gouvernement flamand soutient qu'en ce qu'elle n'exclut pas les biens culturels relevant de la compétence de la Communauté flamande, l'ordonnance attaquée entraîne un excès de compétence de la part de la Région de Bruxelles-Capitale, dont la compétence se limite au patrimoine biculturel qui se situe sur son sol et qui est d'intérêt régional. Il en résulte une violation du droit de propriété des propriétaires, qu'ils soient publics ou privés, des biens culturels mobiliers « flamands » concernés. De plus, la large interprétation de ses compétences par le législateur ordonnancier complique, d'une manière injustifiée et disproportionnée, l'exercice, par la Communauté flamande, de la politique que celle-ci entend mener, de sorte que le principe de proportionnalité est violé.

Selon le Gouvernement flamand, les compétences de la Région, compte tenu de ce qu'elles sont « attribuées », doivent recevoir une interprétation stricte, dans les limites de l'article 4*bis* précité. La carence prolongée de l'autorité fédérale dans l'exercice d'une compétence (résiduelle) ne saurait justifier un transfert unilatéral de compétence vers la Région de Bruxelles-Capitale. En toute hypothèse, la carence de l'autorité fédérale en ce qui concerne l'exercice de ses compétences biculturelles à Bruxelles ne saurait être reprochée à la Communauté flamande et ne saurait donc justifier une violation de ses compétences. Par ailleurs, la Région ne peut pas faire, entre, d'une part, les « matières » et, d'autre part, « l'intérêt régional », une distinction artificielle sur la base de laquelle elle pourrait agir dès qu'une matière présente un intérêt régional, sans qu'il soit nécessaire de vérifier chaque fois l'existence d'un intérêt régional.

Dans une seconde branche, le Gouvernement flamand soutient qu'en ce qu'il confère à la Région de Bruxelles-Capitale un droit de préemption sur des biens du domaine public ou privé de la Communauté flamande et de la Région flamande, l'article 23 de l'ordonnance attaquée viole l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il en résulte une violation du principe de proportionnalité et du droit de propriété de la Communauté flamande et de la Région flamande, en ce qu'un droit de préemption est instauré sur leurs biens.

A.11. Le Gouvernement bruxellois observe qu'il n'y a pas lieu d'examiner le mémoire du Gouvernement flamand, dès lors que le recours en annulation introduit dans l'affaire n° 7294 doit être déclaré irrecevable, à défaut d'intérêt pour la partie requérante, et que le Gouvernement flamand a déposé son mémoire plus de six mois après la publication de l'ordonnance attaquée au *Moniteur belge*.

À titre subsidiaire, il fait valoir que l'article 2 de l'ordonnance attaquée implique la conformité de celle-ci aux règles de répartition des compétences. En outre, le Gouvernement flamand n'étaye pas l'affirmation selon laquelle l'interprétation que la Région de Bruxelles-Capitale donne à sa propre compétence rendrait impossible ou excessivement difficile l'exercice des compétences de la Communauté flamande. Cette critique doit donc être déclarée irrecevable. En tout état de cause, en ce qu'il est basé sur des prémisses inexactes ou sur des affirmations non étayées, le nouveau moyen invoqué par le Gouvernement flamand n'est pas fondé.

Le Gouvernement bruxellois soutient par ailleurs que toutes les critiques qui sont exprimées par le Gouvernement flamand quant au droit de préemption instauré par l'article 23 de l'ordonnance attaquée ou, de manière plus générale, quant au fait que les droits de la Communauté flamande ou de la Région flamande à l'égard des biens faisant partie de leur domaine public ou privé seraient affectés, sont directement corrélées au postulat que le moyen relatif à la violation des règles répartitrices de compétences en matière de patrimoine culturel devrait être accueilli. Contrairement à ce que le Gouvernement flamand craint, il n'est aucunement question, même dans l'interprétation que la partie requérante et le Conseil des ministres contestent, d'empiéter potentiellement sur les compétences des communautés dans le domaine du patrimoine culturel mobilier et immatériel à Bruxelles.

A.12. Le Gouvernement flamand réplique que la précision, apportée dans l'article 2 de l'ordonnance attaquée, selon laquelle cette ordonnance s'applique uniquement au patrimoine culturel « relevant de la compétence de la Région » ne change rien au fait que la Région de Bruxelles-Capitale défend une interprétation de ses compétences qui viole les normes invoquées. Il fait valoir que l'argumentation de la Région de Bruxelles-Capitale repose sur deux prémisses erronées.

Tout d'abord, la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale dans les matières biculturelles d'intérêt régional n'est pas comparable à la compétence des Communautés française et flamande dans les matières monoculturelles. Cette compétence de la Région est une compétence spécifique et limitée, dont l'exercice ne peut porter préjudice aux compétences des Communautés et de l'autorité fédérale. Il y a en outre lieu de tenir compte de la réalité constitutionnelle spéciale et complexe de Bruxelles, où une pluralité d'acteurs sont compétents en matière culturelle. Or, en vertu du principe d'exclusivité, un seul législateur peut être compétent pour régler une situation. Même une interprétation extensive des compétences doit en tenir compte. À cet égard, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas se référer, par analogie, à la compétence de la Communauté flamande en ce qui concerne le Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren. Le Gouvernement flamand remarque que la compétence de la Communauté flamande en matière culturelle vaut pour l'ensemble de la région de langue néerlandaise et qu'elle ne fait pas l'objet d'une limitation analogue à celle qui vaut pour la Région de Bruxelles-Capitale vis-à-vis des institutions fédérales.

Par ailleurs, la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale dans les matières biculturelles ne peut pas être appréciée à l'aune du comportement de l'autorité fédérale.

- B -

#### *Quant à l'ordonnance attaquée et à son contexte*

B.1.1. Par l'ordonnance du 25 avril 2019 « relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2019), le législateur ordonnancier met en œuvre sa compétence relative aux matières biculturelles d'intérêt régional, en ce qui concerne le patrimoine culturel. Cette compétence lui a été transférée lors de la sixième réforme de l'État, par l'article 4bis, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989), pris en application de l'article 135bis de la Constitution.

B.1.2. En vertu de son article 2, l'ordonnance du 25 avril 2019 « s'applique au patrimoine culturel mobilier et immatériel relevant de la compétence de la Région ». Selon l'exposé des motifs, le législateur ordonnancier entend « combler, dans le respect de la répartition des

compétences, le vide législatif et la carence de l'autorité fédérale constatés en matière de patrimoine culturel mobilier et immatériel sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2018-2019, n° A-813/1, p. 3).

L'ordonnance du 25 avril 2019 s'inscrit « dans une démarche similaire à celle que la Région exerce depuis 1989 dans le domaine du patrimoine culturel immobilier (Monuments et Sites) : la tenue d'inventaires, la protection, la documentation et la sensibilisation des publics à la conservation du patrimoine culturel, ainsi que le suivi de la conservation de ces biens ou collections, et de leurs éventuels déplacements » (*ibid.*, p. 6).

B.1.3. Dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance, la section de législation du Conseil d'État a émis des réserves à propos du champ d'application de l'ordonnance. Selon la section de législation, l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 limite la compétence de la Région « non pas simplement au patrimoine se trouvant sur son territoire, mais au patrimoine qui à la fois, revêt un caractère biculturel et à ce titre, ne relève pas de l'une ou l'autre Communauté, et qui est d'intérêt régional » (*ibid.*, pp. 68-69), par opposition aux patrimoines qui seraient d'intérêt national ou international, voire même d'intérêt communal, et qui échapperaient à la compétence ainsi attribuée à la Région. La section de législation en a conclu que l'ensemble du dispositif en projet devait être revu à la lumière de ce constat.

Il ressort des travaux préparatoires que le Gouvernement bruxellois a cependant considéré que, eu égard à l'objectif du Constituant et du législateur spécial de remédier à la carence de l'autorité fédérale à exercer ses compétences dans les matières biculturelles sur le territoire bruxellois, les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale doivent recevoir une interprétation large. Selon lui, c'est la matière du patrimoine culturel mobilier et immatériel dans son ensemble qui doit être qualifiée d'intérêt régional, et la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour régler cette matière ne se limite pas aux biens qui présentent un intérêt régional, par opposition aux biens qui présenteraient un intérêt national ou international.

À cet égard, l'exposé des motifs mentionne :

« Tout d'abord, il convient de garder à l'esprit l'objectif poursuivi par le constituant et le législateur spécial lorsqu'ils ont attribué des compétences à la Région de Bruxelles-Capitale en matière biculturelle. Comme exposé lors des travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État et comme déjà rappelé ci-dessus, l'attribution à la Région de compétences en matière culturelle résulte de la carence de l'autorité fédérale à exercer ses attributions en la matière sur le territoire bruxellois. Or, si l'on suit l'interprétation stricte de la compétence régionale telle qu'elle est retenue par le Conseil d'État dans son avis, le risque est grand que le secteur biculturel reste délaissé à Bruxelles, puisque selon cette interprétation la Région ne pourrait intervenir que de manière limitée alors que l'autorité fédérale continuerait, quant à elle, par hypothèse, à ne pas exercer ses attributions dans les matières biculturelles (à l'exception des grandes institutions culturelles fédérales que sont La Monnaie, le Palais des Beaux-Arts et l'Orchestre National de Belgique). En d'autres termes, le vide législatif et la carence qui sont à l'origine du transfert de compétences à la Région, persisteraient dans une mesure importante. Ce serait là une conséquence que le constituant et le législateur spécial n'ont certainement pas voulue.

L'analyse du Conseil d'État suppose, en outre, que l'on puisse faire la différence selon que les éléments concernés sont d'intérêt régional, national, international ou encore communal. La doctrine souligne pourtant que ' la distinction à opérer entre l'intérêt international, national, régional ou local sera souvent malaisée *in concreto*. Quand un musée peut-il être qualifié d'intérêt régional plutôt que local ? Comment différenciera-t-on un festival artistique d'intérêt régional d'un festival artistique d'intérêt national ?... La clarté manque sur ce point... '. De surcroît, le critère proposé par certains - à savoir le public visé - ne semble guère pouvoir être appliqué à certaines matières, dont le patrimoine culturel mobilier. Quel critère faudrait-il alors utiliser pour décider que l'intérêt d'un bien est communal, régional, national ou international ?

L'interprétation retenue par la section de législation risque donc de donner lieu à des interrogations sans fin.

Plus fondamentalement encore, en vertu du texte même de l'article 4bis de la loi spéciale, les termes ' d'intérêt régional ' se rapportent, non pas directement à une manifestation, un événement, une institution ou encore un bien, mais bien aux ' matières ' concernées. Pour que la Région puisse intervenir, il suffit donc que la matière réglée soit d'intérêt régional. Si elle l'est, la Région peut légiférer en cette matière sans devoir s'interroger lors de chaque cas d'application sur l'intérêt régional qui serait ou non en jeu.

En ce sens, d'autres auteurs défendent un point de vue pragmatique, suivant lequel :

' il faudrait considérer que le concept de " matière biculturelle d'intérêt régional " recouvre l'ensemble des matières biculturelles qui n'ont pas une évidente dimension internationale ou qui n'apparaissent pas de prime abord comme présentant une importance d'intérêt national. De façon pragmatique, on considérera ainsi que cet intérêt international ou national n'est pas

présent dans les cas de carence prolongée de la part de l'État fédéral. Au plan matériel, rappelons que sont certainement concernés à la fois les beaux-arts, le patrimoine culturel mobilier, le patrimoine culturel immatériel, les musées et les institutions culturelles au sens large du terme '.

Le Gouvernement rejoint cette interprétation. Elle permet de concilier le texte de la loi spéciale - à savoir l'attribution à la Région des matières biculturelles d'intérêt régional - avec l'objectif poursuivi par le constituant et le législateur spécial - à savoir pallier la carence de l'autorité fédérale dans la prise en charge de ces matières.

Appliquée à la matière du patrimoine culturel mobilier et immatériel, cette interprétation conduit à constater qu'il s'agit d'une matière dans laquelle l'autorité fédérale n'a pas exercé ses attributions. Ainsi, en matière de patrimoine culturel mobilier, les articles 17 à 20 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et sites ne s'appliquent qu'aux objets mobiliers appartenant à l'État, aux provinces, aux communes et aux établissements publics. En outre, ces dispositions n'ont guère été appliquées et ne le sont en tout cas plus aujourd'hui. De même, la loi du 16 mai 1960 relative au patrimoine culturel mobilier de la Nation, qui permet au Roi de réglementer l'exportation des œuvres d'art, n'a jamais fait l'objet de l'arrêté royal d'exécution requis et n'a donc elle aussi jamais été appliquée. Le même constat de carence s'impose s'agissant du patrimoine culturel immatériel, pour lequel l'État fédéral n'a jamais pris aucune initiative.

Il en résulte que c'est bien la matière du patrimoine culturel mobilier et immatériel dans son ensemble qui doit être qualifiée comme étant d'intérêt régional au sens de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989. La Région peut donc légiférer de manière complète en cette matière sans devoir limiter sa législation aux biens qui présenteraient un intérêt régional par opposition aux biens qui présenteraient un intérêt national ou international.

Contrairement à ce que souligne le Conseil d'État, le projet n'emporte par ailleurs aucune confusion entre les compétences de la Région en matière de monuments et sites, d'une part, de patrimoine culturel mobilier, d'autre part. Un bien culturel mobilier (par exemple, un bien issu de fouilles archéologiques ou un bien qui fait partie intégrante d'un monument) peut, en effet, être appréhendé à la fois sous l'angle de la compétence régionale en matière de monuments et sites et sous l'angle de la compétence en matière de patrimoine culturel mobilier. Il est renvoyé sur ce point aux commentaires des articles 9 et 10 du projet.

Ceci étant, la compétence de la Région en la matière n'est évidemment pas sans limite.

Plus particulièrement, elle ne préjudicie pas bien entendu aux compétences des Communautés.

Dès lors, afin d'éviter un quelconque excès de compétence dans le chef de la Région, l'article 2 de l'avant-projet, qui définit le champ d'application de l'ordonnance, a été modifié afin de préciser que cette dernière s'applique au patrimoine culturel mobilier et immatériel qui

relève de la compétence de la Région. Les autres dispositions de l'avant-projet épinglées par le Conseil d'État doivent être lues à la lumière de cette précision. Il en va ainsi notamment des définitions des ' biens culturels ' et des ' trésors ' reprises à l'article 5 » (*ibid.*, pp. 3-6).

### *Quant à la recevabilité*

B.2. Le Gouvernement bruxellois conteste la recevabilité du recours dans l'affaire n° 7294, aux motifs, d'une part, que la partie requérante dans cette affaire n'a pas produit la décision d'intenter le recours et, d'autre part, qu'elle ne justifie pas de l'intérêt requis.

B.3. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que la preuve de la décision d'intenter le recours doit être produite « à la première demande ». Cette formulation permet à la Cour de renoncer à une telle demande, notamment lorsque la personne morale est représentée par un avocat, comme c'est le cas en l'espèce.

Cette interprétation ne fait pas obstacle à ce qu'une partie allègue que la décision d'intenter le recours n'a pas été prise par l'organe compétent de la personne morale, à condition d'apporter la preuve de son allégation, ce qu'elle peut faire par toutes voies de droit. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

B.4.1. 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.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire 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 but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.2. En vertu de l'article 1er de ses statuts, l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel » a pour but « de préserver et de promouvoir la vie flamande dans la région de Bruxelles-Capitale ».

B.4.3. Le but statutaire de la partie requérante est distinct de l'intérêt général et celle-ci poursuit aussi réellement ledit but, comme en témoignent notamment les recours en annulation qu'elle a introduits devant la Cour et devant le Conseil d'État par le passé.

B.4.4. Si la partie requérante n'avait invoqué, à l'appui de son intérêt, que le fait que des compétences attribuées à la Communauté flamande seraient exercées par d'autres autorités publiques, son recours aurait été irrecevable car elle aurait ainsi entendu substituer son appréciation des intérêts de cette Communauté à l'appréciation des organes officiels démocratiquement constitués de celle-ci, alors que l'article 2, 1° et 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, adoptée en exécution de l'article 142 de la Constitution, confie à ceux-ci le soin de défendre devant la Cour les intérêts propres à leur collectivité.

La partie requérante fait toutefois également valoir, à l'appui de son intérêt, que la défense de la possibilité, pour la Communauté flamande, d'exercer ses compétences culturelles dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale s'inscrit dans la promotion de la vie flamande dans cette région, d'autant que l'ordonnance attaquée concerne une matière culturelle par excellence. Par ailleurs, la situation juridique des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande serait affectée par l'ordonnance attaquée, en ce que ces institutions détiennent des biens culturels qui pourraient être visés par ladite ordonnance. Ainsi limité, l'examen de l'intérêt de la partie requérante est lié à la portée qu'il convient de donner à l'ordonnance attaquée. Par conséquent, l'examen de la recevabilité se confond avec celui du fond de l'affaire.

B.5. Les exceptions sont rejetées.

*Quant au fond*

B.6. Les parties requérantes invoquent plusieurs moyens pris de la violation, par l'ordonnance du 25 avril 2019 ou seulement par certaines de ses dispositions, des règles répartitrices de compétences, dont, en particulier, l'article 4*bis*, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Les parties requérantes font grief au législateur ordonnancier d'avoir excédé la compétence qu'il tient de cet article 4*bis*, 3°, dès lors qu'il n'a pas limité le champ d'application de l'ordonnance attaquée au patrimoine biculturel d'intérêt régional. La partie requérante dans l'affaire n° 7273 estime de surcroît que l'ordonnance attaquée viole l'article 6*bis*, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), qui réserve à l'autorité fédérale la compétence de gérer les établissements scientifiques et culturels fédéraux, ainsi que le principe de l'exclusivité des compétences.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7273 critique en particulier la reprise de plein droit à l'inventaire du patrimoine culturel mobilier de la Région, visé à l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019, des biens mobiliers classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde en qualité d'installations ou d'éléments décoratifs faisant partie intégrante d'un monument, au sens de l'article 206, 1°, a), du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), dès lors qu'il y a lieu de distinguer la matière du patrimoine culturel immobilier, pour laquelle la Région est pleinement compétente, et la matière du patrimoine culturel mobilier et immatériel, pour laquelle la Région est uniquement compétente en ce que le patrimoine visé est d'intérêt régional.

Dans son mémoire en intervention, le Gouvernement flamand fait valoir que cet excès de compétence de la part de la Région de Bruxelles-Capitale entraîne également une violation du principe de proportionnalité, en ce qu'il complique, d'une manière injustifiée et disproportionnée, l'exercice, par la Communauté flamande, de la politique que celle-ci entend mener, ainsi qu'une atteinte au droit de propriété des propriétaires, qu'ils soient publics ou

privés, des biens culturels mobiliers « flamands » concernés. Le Gouvernement flamand allègue en outre qu'en ce qu'il confère à la Région de Bruxelles-Capitale un droit de préemption sur des biens du domaine public ou privé de la Communauté flamande et de la Région flamande, l'article 23 de l'ordonnance du 25 avril 2019 viole l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.7.1. Le Gouvernement bruxellois soutient que l'ordonnance du 25 avril 2019 doit être lue à la lumière de son article 2, qui précise qu'elle « s'applique au patrimoine culturel mobilier et immatériel relevant de la compétence de la Région ». Selon lui, cette précision doit être comprise comme renvoyant à la règle répartitrice de compétence contenue dans l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, si bien que, par hypothèse, l'ordonnance attaquée ne pourrait pas violer cette règle. Selon le Gouvernement bruxellois, c'est donc la conformité des arrêtés d'exécution de cette ordonnance avec cette règle que la Cour devrait examiner, ce qui excède sa compétence.

B.7.2. Il apparaît, à la lumière des travaux préparatoires cités en B.1.3, que le Gouvernement bruxellois prête à l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 une portée que les parties requérantes, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand contestent. La précision, contenue dans l'article 2 de l'ordonnance du 25 avril 2019, selon laquelle cette ordonnance s'applique au patrimoine culturel mobilier et immatériel « relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale » n'établit donc pas nécessairement la conformité de ladite ordonnance aux règles répartitrices de compétences. Il s'ensuit que le grief doit être examiné.

B.8.1. L'article 135*bis* de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, peut attribuer, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Région de Bruxelles-Capitale, des compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 127, § 1er, alinéa premier, 1<sup>o</sup>, et, pour ce qui concerne ces matières, le 3<sup>o</sup> ».

B.8.2. L'article 4bis, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose :

« Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences suivantes dans les matières culturelles visées à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, et, pour ce qui concerne ces matières, au 3°, de la Constitution :

[...]

3° en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, les matières biculturelles pour autant que celles-ci soient d'intérêt régional ».

B.8.3. Ces dispositions doivent être lues en combinaison avec l'article 127 de la Constitution, qui dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1° les matières culturelles;

[...]

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2°.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3°.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

B.8.4. L'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« L'autorité fédérale est [...] compétente pour :

[...]

4° les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers. Le Roi désigne ces établissements par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'avis conforme des Gouvernements de Communauté et de Région est requis pour toute modification ultérieure de cet arrêté ».

L'article 14 de la même loi spéciale dispose :

« Dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent instituer un droit de préemption, pour autant que ce droit de préemption ne porte pas préjudice à un droit de préemption existant le jour de l'entrée en vigueur du présent article.

Le décret ne peut pas instituer un droit de préemption sur les biens du domaine public ou privé fédéral; inversement, seules les Communautés ou les Régions peuvent instituer un droit de préemption sur les biens de leur propre domaine public ou privé ».

L'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend ces deux dispositions applicables à la Région de Bruxelles-Capitale.

B.8.5. La répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral repose sur le principe de l'exclusivité, qui suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur.

B.9.1. En région bilingue de Bruxelles-Capitale, les matières culturelles, dont fait partie le patrimoine culturel, sont réglées par plusieurs législateurs, à l'exception des monuments et sites qui relèvent des matières régionales et de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale (articles 4, 4°, et 6, § 1er, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, lus en combinaison avec l'article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

B.9.2. En vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets de la Communauté française et de la Communauté flamande qui règlent les matières culturelles ont force de loi à l'égard des seules institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. Cette compétence de la Communauté française et de la Communauté flamande en région bilingue de Bruxelles-Capitale s'étend aux biens culturels mobiliers de ces institutions.

B.9.3. Avant l'adoption de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, en application de l'article 135*bis* de la Constitution, seule l'autorité fédérale était compétente pour régler, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les matières dites « biculturelles »,

c'est-à-dire les matières qui ne ressortissent pas à la compétence exclusive de la Communauté française ou de la Communauté flamande.

Il est cependant apparu qu'à l'exception de la gestion de certaines institutions culturelles prestigieuses, de renommée nationale ou internationale, l'autorité fédérale n'exerçait pas sa compétence relative aux matières biculturelles dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. C'est pourquoi il a été décidé, lors de la sixième réforme de l'État, de transférer à la Région de Bruxelles-Capitale la compétence relative aux matières biculturelles d'intérêt régional.

À cet effet, le Constituant a inséré un nouvel article 135*bis* dans la Constitution. En application de cette nouvelle disposition, le législateur spécial a inséré, dans la loi spéciale du 12 janvier 1989, un nouvel article 4*bis*, qui rend la Région de Bruxelles-Capitale compétente dans les matières biculturelles, en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour autant que celles-ci soient d'intérêt régional (3°), sans préjudice toutefois des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande.

À cet égard, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, qui est à l'origine de l'article 4*bis* précité, mentionnent :

« Mise à part la gestion des institutions culturelles d'envergure nationale ou internationale (La Monnaie, Le Palais des Beaux-Arts, etc.), le niveau fédéral n'exerce pas sa compétence relative aux matières biculturelles à Bruxelles. Il est dès lors opportun de transférer la compétence relative aux matières biculturelles d'intérêt régional [...] à la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exclusion des institutions culturelles fédérales.

La présente proposition de loi spéciale attribue à la Région de Bruxelles-Capitale la pleine compétence pour les matières biculturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour autant que celles-ci soient d'intérêt régional.

Sont donc visés, d'une part, les beaux-arts (3°) et, d'autre part, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles, à l'exception toutefois des monuments et des sites (4°).

Ainsi, par exemple, sur base de cette nouvelle compétence, il sera notamment possible pour la Région de Bruxelles-Capitale de créer un musée et par conséquent, de fixer les conditions d'octroi de subventions pour la création, l'acquisition de collections, la conservation d'édifices et de collections ou encore pour l'accueil de visiteurs.

Par ailleurs, le patrimoine immatériel est un aspect du patrimoine culturel visé au 4°.

La 'zinneke parade' fait indéniablement partie du patrimoine culturel immatériel bruxellois.

La notion d'intérêt régional ne comprend donc pas la gestion des institutions culturelles d'envergure nationale ou internationale (La Monnaie, Le Palais des Beaux-Arts, etc.) qui continuera donc en tout cas à relever de la compétence de l'autorité fédérale.

Les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public, visés à l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles continueront également à relever de la compétence de l'autorité fédérale.

La compétence de l'État fédéral pour préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles (Beliris) est également inchangée.

Le caractère biculturel de la matière implique que la Région de Bruxelles-Capitale ne sera pas non plus compétente pour les institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. Celles-ci sont exclues de sa compétence sur la base de l'article 127, § 2, de la Constitution » (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 185-187*).

En réponse aux observations émises par la section de législation du Conseil d'État, il a été précisé que « les matières biculturelles qui sont d'intérêt communal ne pourraient être qualifiées comme relevant de l'intérêt régional » (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/5, p. 280*). Il en résulte que :

« Les communes devront donc respecter, lors de l'exercice de leur compétence dans les matières visées à l'article 4, 3° et 4°, précité, les normes édictées par l'État fédéral dans ces mêmes matières lorsque celles-ci sont biculturelles et ne sont pas d'intérêt régional, de même que les normes établies par la Région de Bruxelles-Capitale dans ces mêmes matières, lorsque celles-ci sont biculturelles et d'intérêt régional, ainsi que les normes établies, selon le cas, par la Communauté flamande ou française dans ces mêmes matières, lorsque celles-ci ne sont pas biculturelles.

Dans les matières visées à l'article 4, 3° et 4°, précité, la Région ne pourra reprendre une matière biculturelle réglée par les communes que si cette matière relève de l'intérêt régional. L'État fédéral pourra également toujours reprendre une matière biculturelle d'intérêt régional, national ou international » (*ibid.*).

B.9.4. La compétence que la Région de Bruxelles-Capitale tient de l'article 4*bis*, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est donc doublement encadrée. D'une part, elle ne porte pas préjudice aux compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande et ne concerne que les matières dites « biculturelles ». D'autre part, elle concerne uniquement, parmi ces matières, celles qui sont « d'intérêt régional ». Il ressort des travaux préparatoires de l'article 4*bis* précité qu'il s'agit des matières qui n'ont pas une envergure nationale ou internationale. En matière de patrimoine culturel, cette attribution limitée implique que la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale s'étend uniquement au patrimoine biculturel qui n'a pas une envergure nationale ou internationale.

Contrairement à ce que le Gouvernement bruxellois soutient, il ne suffit pas, pour déterminer la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de patrimoine culturel, d'avoir uniquement égard à la question de savoir si la matière du patrimoine biculturel, envisagée globalement, est d'intérêt régional ou non. Cette condition d'intérêt régional s'applique au patrimoine visé. Dès lors que l'intérêt régional se définit en termes de rayonnement ou d'envergure géographique, et non, comme le soutient pourtant le Gouvernement bruxellois, par rapport au constat d'une carence de l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences, cette condition s'applique nécessairement aux situations concrètes que le législateur ordonnancier entend régler. En effet, le patrimoine biculturel peut difficilement être considéré comme revêtant, dans son ensemble, un intérêt national, international, régional ou encore strictement communal.

Il s'ensuit que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente, au titre de sa compétence en matière de patrimoine biculturel mobilier et immatériel d'intérêt régional, à l'égard des biens mobiliers qui appartiennent à un établissement scientifique ou culturel fédéral.

B.10. En ce que l'ordonnance du 25 avril 2019 se limite à prévoir qu'elle s'applique au patrimoine culturel mobilier et immatériel « relevant de la compétence de la Région », il n'est pas exclu que ladite ordonnance puisse être entachée d'un excès de compétence.

Afin d'être conforme à l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et contrairement à ce qui a été soutenu lors de l'élaboration de l'ordonnance, dans les travaux préparatoires, l'ordonnance doit être interprétée comme ne s'appliquant qu'au patrimoine mobilier et immatériel biculturel d'intérêt régional, tel que ce patrimoine est défini en B.9.4.

C'est sous cette réserve expresse qu'il y a lieu de déclarer les moyens non fondés en ce qu'ils sont pris de la violation des règles répartitrices de compétences, dont l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et l'article 6*bis*, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.11. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7273 critique en particulier la reprise de plein droit à l'inventaire du patrimoine culturel mobilier de la Région, en vertu de l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019, des biens mobiliers classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde en qualité d'installations ou d'éléments décoratifs faisant partie intégrante d'un monument, au sens de l'article 206, 1°, a), du CoBAT, indépendamment de la question de savoir s'ils sont ou non d'intérêt régional. En ce que des biens d'un établissement scientifique ou culturel fédéral pourraient être repris à l'inventaire du patrimoine culturel mobilier de la Région, l'article 8, § 2, précité violerait en outre la compétence de l'autorité fédérale relative aux établissements scientifiques et culturels fédéraux, visée à l'article 6*bis*, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il ressort de la requête que la partie requérante ne conteste pas en soi la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour protéger les biens mobiliers qui font partie intégrante d'un monument ni la manière dont la Région exerce cette compétence, mais uniquement la reprise « de plein droit » desdits biens à l'inventaire du patrimoine culturel mobilier de la Région.

B.12.1. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente en matière de monuments et de sites, en vertu de l'article 6, § 1er, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, lu en combinaison avec l'article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

B.12.2. Par son arrêt n° 25/2010 du 17 mars 2010, la Cour a jugé qu'une région peut, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, en vue d'exercer utilement sa compétence en matière de monuments et de sites, « estimer nécessaire que soient également protégés, outre les biens immobiliers, les biens culturels qui en font partie intégrante, y compris l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs », dès lors que ces objets « sont, de par leur nature, tellement attachés à un monument, dont ils contribuent à déterminer la valeur socio-culturelle, artistique ou historique, qu'ils doivent être protégés en même temps que le monument ».

B.13. Dès lors que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour organiser la protection des biens mobiliers qui font partie intégrante d'un monument, indépendamment de la question de savoir s'ils sont ou non d'intérêt régional, la reprise de plein droit de ces biens à l'inventaire du patrimoine culturel mobilier de la Région, en vertu de l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019, ne saurait violer les règles répartitrices de compétences.

Pour le reste, il y a lieu de constater que la partie requérante dans l'affaire n° 7273 n'explique pas en quoi la reprise de plein droit à l'inventaire du patrimoine culturel mobilier de la Région de Bruxelles-Capitale des biens mobiliers classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde en qualité d'installations ou d'éléments décoratifs faisant partie intégrante d'un monument, au sens de l'article 206, 1°, a), du CoBAT, porterait atteinte à la compétence de l'autorité fédérale relative aux établissements scientifiques et culturels fédéraux concernés, visée à l'article 6bis, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7273, en ce qu'il vise l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019, n'est pas fondé.

B.14. Vu la réserve d'interprétation mentionnée en B.10, il n'y a pas lieu d'examiner le moyen soulevé par le Gouvernement flamand en ce qu'il est pris de la violation de l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui est rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.10, rejette les 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 20 mai 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût