

|                                       |
|---------------------------------------|
| Rolnummers 7273 en 7294               |
| Arrest nr. 71/2021<br>van 20 mei 2021 |

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 april 2019 « betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », ingesteld door het « War Heritage Institute » en door de vzw « Vlaams Komitee voor Brussel ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 oktober 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 november 2019, heeft het « War Heritage Institute », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 5, 7, 8, 11, 22 en 24 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 april 2019 « betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 mei 2019).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 15 november 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 november 2019, heeft de vzw « Vlaams Komitee voor Brussel », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Van Caneghem, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde ordonnantie.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7273 en 7294 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sautois, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Vandendriessche, Mr. A. Peytchev en Mr. L. Schellekens, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 10 februari 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 3 maart 2021 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 3 maart 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 31 maart 2021.

Op de openbare terechtzitting van 31 maart 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Lagasse, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7273 en voor de Ministerraad;

. Mr. L. Van Caneghem, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7294;

- . Mr. J. Sautois, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
- . Mr. A. Peytchev, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

*Wat de zaak nr. 7273 betreft*

A.1. Het « War Heritage Institute » is de publiekrechtelijke instelling die, onder het toezicht van de minister van Defensie, het Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis beheert. Het is om die reden als federale wetenschappelijke instelling opgenomen in artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 « tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen ». Het meent te doen blijken van een belang bij een vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 april 2019 « betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 25 april 2019), omdat die mogelijk van toepassing is op het geheel of een gedeelte van de collecties van het Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis.

*Wat de zaak nr. 7294 betreft*

A.2.1. De vzw « Vlaams Komitee voor Brussel » is van mening dat zij doet blijken van een belang bij haar beroep, aangezien zij, volgens haar statuten, tot doel heeft het Vlaamse leven in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te beschermen, wat het vrijwaren en versterken van de band tussen de Vlamingen in Brussel en in Vlaanderen inhoudt. Welnu, de bestreden ordonnantie heeft tot doel of minstens tot gevolg het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de mogelijkheid te bieden om bevoegdheden uit te oefenen die in principe aan de Vlaamse Gemeenschap toekomen.

A.2.2. De Brusselse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep dat in die zaak is ingediend. Ten eerste blijkt niet dat de verzoekende partij de beslissing heeft overgelegd om het beroep bij het Hof in te stellen. Ten tweede wil de verzoekende partij met haar beroep haar beoordeling in de plaats stellen van de beoordeling door de Vlaamse Gemeenschap of het opportuun is een beroep in te stellen tegen de bestreden ordonnantie. Ten derde voert de verzoekende partij enkel aan dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegdheden zou kunnen uitoefenen die aan de Vlaamse Gemeenschap zijn toegewezen, zonder echter te stellen dat de bestreden ordonnantie afbreuk zou doen aan de rechtssituatie van de Nederlandstalige inwoners van dat Gewest, wat overigens niet het geval is, omdat die ordonnantie betrekking heeft op het roerend en immaterieel cultureel erfgoed.

A.2.3. De vzw « Vlaams Komitee voor Brussel » antwoordt dat, zoals dat het geval was in het arrest van het Hof nr. 184/2011 van 8 december 2011, het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep samenvalt met het onderzoek van de grond van de zaak. Zij doet in dat verband gelden dat de bevoegdheidsverdeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad concreet ertoe strekt de rechten van de gemeenschappen die op dat grondgebied leven

te beschermen, met inbegrip van de Nederlandstalige inwoners in zoverre zij zich op cultureel gebied wensen te binden aan de Vlaamse Gemeenschap. Het vrijwaren van de mogelijkheid, voor de Vlaamse Gemeenschap, om haar culturele bevoegdheden in Brussel uit te oefenen heeft dus niet tot doel de wettigheid in het algemeen in acht te nemen, noch de belangen van een institutionele partij te verdedigen, maar past binnen de bevordering van het Vlaamse leven in dat taalgebied. Dat geldt des te meer omdat de bestreden ordonnantie een culturele aangelegenheid bij uitstek betreft.

A.2.4. De Brusselse Regering repliceert dat de verzoekende partij niet aantoont hoe, zelfs in de veronderstelling dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn bevoegdheden heeft overschreden – *quod non* –, de bestreden ordonnantie de rechtssituatie van de Nederlandstalige inwoners van Brussel rechtstreeks en ongunstig zou raken. Het gaat om een biculturele aangelegenheid die geen afbreuk doet aan de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. De verzoekende partij toont evenmin aan dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de Vlaamse Gemeenschap zou verhinderen om haar culturele bevoegdheden in Brussel uit te oefenen ten aanzien van de in dat Gewest gevestigde instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend tot die Gemeenschap te behoren. Het beroep kan hoogstens worden begrepen in die zin dat het ertoe strekt het hypothetische belang te verdedigen dat bepaalde Nederlandstalige inwoners van Brussel erbij hebben dat elk cultuurgoed dat gelokaliseerd is op het Brusselse grondgebied en dat op een of andere wijze gelinkt is aan de Nederlandse taal, uitsluitend wordt beschermd door de Vlaamse Gemeenschap of, eventueel, door de federale overheid, met uitsluiting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, ondanks, enerzijds, het feit dat het betrokken goed niet verbonden zou zijn aan een instelling die, om reden van haar activiteiten, uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap behoort en, anderzijds, de aanhoudende desinteresse van de federale overheid voor die aangelegenheid.

#### *Ten gronde*

##### *Wat betreft de middelen die zijn opgeworpen in de zaken nrs. 7273 en 7294*

A.3.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7273 leidt drie middelen af uit de schending, door de artikelen 5, 7, 8, 11, 22 en 24 van de ordonnantie van 25 april 2019, van artikel *6bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van artikel *4bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (hierna : de bijzondere wet van 12 januari 1989) en van het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheden, dat de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende componenten van de federale Staat bepaalt en dat veronderstelt dat elke rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever wordt geregeld.

Volgens de verzoekende partij, die verwijst naar de parlementaire voorbereiding van artikel *4bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989, is het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest alleen bevoegd voor de roerende cultuurgoederen die van gewestelijk belang zijn, in tegenstelling tot de goederen die van nationaal of internationaal belang zijn. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is dus niet bevoegd voor de roerende goederen die toebehoren aan een wetenschappelijke of culturele instelling van de Staat of aan een culturele instelling van nationaal of internationaal belang.

A.3.2. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepalingen definities en preciseringen bevatten die, aangezien zij niet verwijzen naar het gewestelijk belang van de betrokken goederen, inbreuk maken op de bevoegdheid van de federale overheid. Op grond van die bepalingen zou het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, uit hoofde van zijn bevoegdheid inzake roerend cultureel erfgoed, betrokken kunnen worden in het beheer van federale wetenschappelijke instellingen die gelegen zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, door bijvoorbeeld voorwerpen van het Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis op de lijst van de beschermde kunstschaten te plaatsen terwijl het niet alleen gaat om een federale wetenschappelijke instelling waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is krachtens artikel *6bis*, 4°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar die voorwerpen daarnaast ook verbonden zijn aan de nationale geschiedenis van België, en dus van nationaal belang zijn.

Het tweede middel bekritiseert meer bepaald het feit dat de roerende goederen die beschermd zijn of ingeschreven zijn op de bewaarlijst als decoratieve elementen of installaties die integraal deel uitmaken van een monument in de betekenis van artikel 206, 1°, a), van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO),

van rechtswege worden opgenomen in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed van het Gewest, bedoeld in de artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 25 april 2019, daar een onderscheid moet worden gemaakt tussen de aangelegenheid van het onroerend cultureel erfgoed, waarvoor het Gewest volledig bevoegd is, en de aangelegenheid van het roerend en immaterieel cultureel erfgoed, waarvoor het Gewest enkel bevoegd is in zoverre het een gewestelijk belang vertoont.

A.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 7294 leidt een enig middel af uit de schending, door de ordonnantie van 25 april 2019, van artikel 135*bis* van de Grondwet en van artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989, in zoverre zij tot gevolg heeft dat de Brusselse ordonnantiegever de residuaire bevoegdheid inzake erfgoed aan zichzelf toewijst.

Volgens de verzoekende partij leidt de wijziging, in de loop van de wetgevingsprocedure, van artikel 2 van die ordonnantie, teneinde te verwijzen naar het roerend en immaterieel cultureel erfgoed « dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt », niet tot een andere conclusie, aangezien uit de parlementaire voorbereiding duidelijk blijkt dat de ordonnantiegever zich heeft gebaseerd op een extensieve interpretatie van zijn bevoegdheden, volgens welke de bevoegdheidsverdelende regels worden geschonden.

In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij het Hof te bevestigen dat de bestreden ordonnantie enkel van toepassing is op het roerend en immaterieel cultureel erfgoed dat uitsluitend van gewestelijk belang is.

A.5.1. De Brusselse Regering antwoordt dat er rekening moet worden gehouden met artikel 2 van de ordonnantie van 25 april 2019, krachtens hetwelk de ordonnantie « van toepassing [is] op het roerend en immaterieel cultureel erfgoed dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt ». Volgens haar moet de verwijzing in dat artikel naar de bevoegdheid van het Gewest worden begrepen als een verwijzing naar de bevoegdheidsverdelende regel bepaald in artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989. De andere bepalingen van de ordonnantie moeten in het licht van die bepaling worden gelezen. Daaruit volgt dat de bestreden ordonnantie het voormelde artikel 4*bis* per definitie niet kan schenden en dat het de overeenstemming van de uitvoeringsbesluiten van die ordonnantie met die bepaling is die het Hof zou moeten onderzoeken, hetgeen zijn bevoegdheid te buiten gaat.

A.5.2. In ondergeschikte orde doet de Brusselse Regering gelden dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is inzake roerend cultureel erfgoed op bicultureel gebied – die aangelegenheid is van gewestelijk belang omdat de federale overheid er vóór de zesde staats hervorming nauwelijks oog voor had -, en dat de bevoegdheid van het Gewest gelijkwaardig moet zijn aan die van de Gemeenschappen in het kader van hun « monoculturele » bevoegdheden. Die bevoegdheid moet zich aldus, aangezien zij kan worden toegepast op eender welk roerend goed, ongeacht de eigenaar ervan, ook uitstrekken tot de goederen van andere overheidsinstanties, musea of privécollecties, met inbegrip van de goederen van de federale musea.

A.5.3. Wat betreft het tweede middel in de zaak nr. 7273, zet de Brusselse Regering uiteen dat de inventaris bedoeld in artikel 8, § 2, van de bestreden ordonnantie louter documentair is en dat hij geenszins leidt tot verwarring tussen de bevoegdheid van het Gewest inzake monumenten en landschappen en die met betrekking tot het cultureel erfgoed. Een roerend cultuurgoed kan immers vanuit die twee bevoegdheidsperspectieven worden bekeken. Door op wetgevingstechnisch vlak ervoor te kiezen de roerende goederen, die integraal deel uitmaken van een monument, op te nemen in de voormelde inventaris, die het roerend erfgoed betreft, heeft het Gewest zijn bevoegdheid niet overschreden.

A.6. De Ministerraad ontwikkelt een argumentatie die vergelijkbaar is met die van de verzoekende partijen. Wat het tweede middel in de zaak nr. 7273 betreft, voert hij aan dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, rekening houdend met zijn beperkte bevoegdheid inzake roerend en immaterieel cultureel erfgoed, in tegenstelling tot de volledige bevoegdheid waarover het beschikt inzake monumenten en landschappen, goederen die op de bewaarlijst zijn geplaatst in het kader van de bescherming van het onroerend erfgoed en die in voorkomend geval toebehoren aan een federale wetenschappelijke of culturele instelling of aan een culturele instelling van nationaal of internationaal belang die door de federale overheid wordt beheerd, niet ambtshalve vermag op te nemen in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed.

A.7.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7273 voert aan dat de vergelijking die de Brusselse Regering maakt tussen de bevoegdheid van het Gewest in de biculturele aangelegenheden en die van de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap inzake het monocultureel roerend en immaterieel erfgoed in Brussel, niet relevant is. Die bevoegdheid van de Gemeenschappen is immers beperkt tot hetgeen slechts één van hen aanbelangt, wat noodzakelijkerwijs hetgeen van nationaal belang is en hetgeen door de federale overheid wordt

beheerd, uitsluit. Bovendien is het tegenstrijdig, enerzijds, te stellen dat de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gerechtvaardigd zou zijn door het aanhoudende verzuim van de federale overheid in een bepaalde biculturele aangelegenheid en, anderzijds, te beweren dat die bevoegdheid zou kunnen slaan op roerende goederen die toebehoren aan instellingen die door de federale overheid worden beheerd. De federale bevoegdheid in de biculturele aangelegenheden veronderstelt dat de federale overheid kan beslissen, voor de instellingen die zij beheert en het cultureel erfgoed dat ervan afhangt, of voor dat erfgoed in een bijzondere bescherming moet worden voorzien. Het louter stilzitten van de federale overheid zou niet tot gevolg mogen hebben dat het Gewest bevoegd wordt gemaakt voor een bicultureel erfgoed dat een nationaal of internationaal belang heeft. Als dat het geval zou zijn, zou het voor de federale Staat volstaan om, zelfs na het optreden van het Gewest, in te grijpen teneinde de bevoegdheid van het Gewest uit te sluiten, hetgeen absurd zou zijn.

A.7.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 7273 doet gelden dat de verwijzing, in artikel 2 van de bestreden ordonnantie, naar het roerend en immaterieel cultureel erfgoed « dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt » het niet mogelijk maakt te besluiten dat de ordonnantie in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdelende regels, gelet op de extensieve interpretatie door het Gewest van zijn bevoegdheid ter zake, zoals wordt aangetoond in de parlementaire voorbereiding en in de memorie van de Brusselse Regering.

A.7.3. Wat meer bepaald het tweede middel van haar beroep betreft, merkt zij op dat het vermeende louter documentaire karakter van de inventaris bedoeld in artikel 8, § 2, van de bestreden ordonnantie van weinig belang is. Volgens haar dient eerst te worden onderzocht of dat roerend goed dat beschermd is in het kader van het BWRO, al dan niet bicultureel en van gewestelijk belang is. Dat is niet zonder gevolg, omdat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in voorkomend geval een goed van nationaal of internationaal belang kan beschermen « als decoratieve [element dat] of [installatie] die integraal deel [uitmaakt] van een monument in de betekenis van artikel 206, 1<sup>o</sup>, a), van het BWRO ».

A.8. De Brusselse Regering repliceert dat wil artikel 4bis, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 12 januari een nuttig effect hebben, rekening dient te worden gehouden met de *ratio legis* ervan, die erin bestaat het verzuim van de federale overheid, die grotendeels heeft nagelaten haar bevoegdheden in de biculturele aangelegenheden uit te oefenen, te herstellen. Bovendien dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de aangelegenheid van het roerend en immaterieel cultureel erfgoed, in de betekenis van dat begrip binnen het systeem van de bevoegdheidsverdeling, en de concrete elementen die samen dat erfgoed vormen. De in het geding zijnde biculturele aangelegenheid moet van gewestelijk belang zijn opdat het Gewest zou kunnen optreden.

Te dezen betreft de bevoegdheidsoverdracht het cultureel erfgoed, voor zover die aangelegenheid niet tot de bevoegdheden van de Gemeenschap behoort. De Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad slechts bevoegd ten aanzien van de instellingen die, vanwege hun activiteiten, uitsluitend tot die Gemeenschappen behoren. Het « gewestelijk belang » van de aangelegenheid van het roerend en immaterieel cultureel erfgoed die niet is overgedragen aan de Gemeenschap volgt dus uit de beslissing van het Gewest om in die aangelegenheid op te treden, wanneer het kan vaststellen dat de federale overheid in dat biculturele domein haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend op het ogenblik van de zesde staats hervorming.

De Brusselse Regering voegt eraan toe dat de voorbeelden in de parlementaire voorbereiding van artikel 4bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betrekking hebben op de schaarse biculturele instellingen waarvan de federale overheid destijds het beheer verzekerde (de Munt, het Paleis voor Schone Kunsten en het Nationaal Orkest van België). Daaruit moet worden besloten dat het beheer van die instellingen blijft toekomen aan de federale overheid, en niet de bevoegdheid inzake het cultureel erfgoed of de goederen die onder de verantwoordelijkheid van die instellingen zouden vallen.

Ten slotte maakt de bestreden ordonnantie de uitoefening, door de federale overheid en de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, van hun beheersbevoegdheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk. Aangezien de bevoegdheid van het Gewest vaststaat, is het niet nodig een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen om ze te rechtvaardigen.

A.9. De Ministerraad verklaart zich aan te sluiten bij de argumenten van de verzoekende partij in de zaak nr. 7273.

*Wat betreft het middel dat is opgeworpen door de Vlaamse Regering*

A.10. De Vlaamse Regering, tussenkommende partij in de zaken nrs. 7273 en 7294, leidt een nieuw middel af uit de schending, door de ordonnantie van 25 april 2019, van artikel 135*bis* van de Grondwet, van artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989, van artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en minstens van het evenredigheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet *juncto* artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In een eerste onderdeel voert de Vlaamse Regering aan dat, in zoverre zij de cultuurgoederen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is niet uitsluit, de bestreden ordonnantie een bevoegdheidsoverschrijding met zich meebrengt vanwege het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de bevoegdheid zich beperkt tot het biculturele erfgoed dat zich op zijn grondgebied bevindt en dat van gewestelijk belang is. Daaruit vloeit een schending voort van het eigendomsrecht van de openbare of private eigenaars van de betrokken « Vlaamse » roerende cultuurgoederen. Bovendien bemoeilijkt de ruime interpretatie, door de ordonnantiegever, van haar bevoegdheden op onverantwoorde en onevenredige wijze de uitoefening, door de Vlaamse Gemeenschap, van het beleid dat ze wenst te voeren, zodat het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden.

Volgens de Vlaamse Regering moeten de bevoegdheden van het Gewest, rekening houdend met het feit dat ze « toegewezen » zijn, strikt worden geïnterpreteerd, binnen de grenzen van het voormelde artikel 4*bis*. Het aanhoudende verzuim van de federale overheid om een (residuaire) bevoegdheid uit te oefenen, kan niet een eenzijdige bevoegdheidsoverdracht naar het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verantwoorden. Het verzuim van de federale overheid om haar biculturele bevoegdheden in Brussel uit te oefenen, kan hoe dan ook niet aan de Vlaamse Gemeenschap worden verweten en kan dus geen schending van de bevoegdheden van die laatste verantwoorden. Het Gewest mag overigens tussen, enerzijds, de « aangelegenheden » en, anderzijds, « het gewestelijk belang », geen artificieel onderscheid maken op grond waarvan het zou kunnen optreden zodra een aangelegenheid een gewestelijk belang vertoont, zonder telkens te moeten verifiëren of er al dan niet sprake is van een gewestelijk belang.

In een tweede onderdeel voert de Vlaamse Regering aan dat, in zoverre artikel 23 van de bestreden ordonnantie aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een voorkeepsrecht toekent op goederen van het openbaar of privaat domein van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest, het artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt. Daaruit volgt een schending van het evenredigheidsbeginsel en van het eigendomsrecht van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest, in zoverre op hun goederen een voorkeepsrecht wordt ingevoerd.

A.11. De Brusselse Regering merkt op dat de memorie van de Vlaamse Regering niet moet worden onderzocht, aangezien het in de zaak nr. 7294 ingestelde beroep tot vernietiging onontvankelijk moet worden verklaard bij gebrek aan belang voor de verzoekende partij, en dat de memorie van de Vlaamse Regering meer dan zes maanden na de bekendmaking van de bestreden ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad* is ingediend.

In ondergeschikte orde doet zij gelden dat artikel 2 van de bestreden ordonnantie impliceert dat zij in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdelende regels. Bovendien levert de Vlaamse Regering geen argumenten voor de bewering dat de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap onmogelijk of overdreven moeilijk zou worden gemaakt door de interpretatie die het Brusselse Gewest aan zijn eigen bevoegdheid geeft. Die kritiek dient dus onontvankelijk te worden verklaard. In ieder geval is het door de Vlaamse Regering aangevoerde nieuwe middel niet gegrond, in zoverre het gebaseerd is op onjuiste premissen of op niet-gestaafde beweringen.

De Brusselse Regering voert overigens aan dat alle punten van kritiek die de Vlaamse Regering heeft geuit met betrekking tot het voorkeepsrecht dat is ingevoerd bij artikel 23 van de bestreden ordonnantie, of meer algemeen met betrekking tot het feit dat de rechten van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest ten aanzien van de goederen die deel uitmaken van hun openbaar of privaat domein zouden worden aangetast, rechtstreeks gecorreleerd zijn met het postulaat dat het middel betreffende de schending van de bevoegdheidsverdelende regels inzake cultureel erfgoed zou moeten worden aangenomen. In tegenstelling tot hetgeen de Vlaamse Regering vreest, is er geen sprake, zelfs niet in de interpretatie die de verzoekende partij en de Ministerraad betwisten, van een mogelijke inbreuk op de bevoegdheden van de Gemeenschappen in het domein van het immaterieel en roerend cultureel erfgoed in Brussel.

A.12. De Vlaamse Regering repliceert dat de precisering van artikel 2 van de bestreden ordonnantie, volgens welke die ordonnantie alleen van toepassing is op het cultureel erfgoed « dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt », geen afbreuk doet aan het feit dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een interpretatie van zijn bevoegdheden bepleit die de aangevoerde normen schendt. Zij doet gelden dat de argumentatie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op twee verkeerde uitgangspunten berust.

In de eerste plaats is de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang niet vergelijkbaar met de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap in de monoculturele aangelegenheden. Die bevoegdheid van het Gewest is een specifieke en beperkte bevoegdheid, waarvan de uitoefening geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheden van de Gemeenschappen en van de federale overheid. Er dient bovendien rekening te worden gehouden met de bijzondere en complexe constitutionele realiteit van Brussel, waar verscheidene actoren bevoegd zijn voor de culturele aangelegenheden. Krachtens het exclusiviteitsbeginsel kan echter slechts één wetgever bevoegd zijn om een situatie te regelen. Zelfs een extensieve interpretatie van de bevoegdheden moet daarmee rekening houden. In dat opzicht kan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet naar analogie verwijzen naar de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap ten aanzien van het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika in Tervuren. De Vlaamse Regering merkt op dat de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake culturele aangelegenheden voor het hele Nederlandse taalgebied geldt en dat zij niet het voorwerp uitmaakt van een beperking die vergelijkbaar is met die welke geldt voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ten aanzien van de federale instellingen.

De bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in de biculturele aangelegenheden kan overigens niet worden beoordeeld in het licht van de handelwijze van de federale overheid.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden ordonnantie en de context ervan*

B.1.1. Met de ordonnantie van 25 april 2019 « betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (hierna : de ordonnantie van 25 april 2019) voert de ordonnantiegever zijn bevoegdheid uit met betrekking tot de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang, wat het cultureel erfgoed betreft. Die bevoegdheid werd aan hem overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming, bij artikel 4*bis*, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (hierna : de bijzondere wet van 12 januari 1989), dat werd aangenomen met toepassing van artikel 135*bis* van de Grondwet.

B.1.2. Krachtens artikel 2 ervan is de ordonnantie van 25 april 2019 « van toepassing op het roerend en immaterieel cultureel erfgoed dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt ». Volgens de memorie van toelichting wil de ordonnantiegever, « met inachtneming van de regels van de bevoegdheidsverdeling, [tegenoetkomen] aan de vastgestelde lacune in de wetgeving



en het verzuim van de federale overheid wat het roerend en immaterieel cultureel erfgoed betreft op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » (*Parl. St.*, Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 2018-2019, nr. A-813/1, p. 3).

De ordonnantie van 25 april 2019 vertoont « een gelijkaardige aanpak als de zorg over het onroerend cultureel erfgoed (Monumenten en Landschappen), die sinds 1989 aan het Gewest toekomt : het bijhouden van een inventaris, de bescherming, de documentatie en de bewustmaking van het publiek voor het behoud van het cultureel erfgoed, de opvolging van het behoud van deze goederen of verzamelingen, en hun eventuele verplaatsing » (*ibid.*, p. 6).

B.1.3. In haar advies over het voorontwerp van ordonnantie maakte de afdeling wetgeving van de Raad van State een voorbehoud met betrekking tot het toepassingsgebied van de ordonnantie. Volgens de afdeling wetgeving beperkt artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 de bevoegdheid van het Gewest « niet louter [...] tot het erfgoed dat zich op zijn grondgebied bevindt, maar tot het erfgoed dat én een bicultureel karakter heeft en als dusdanig niet onder de ene of de andere Gemeenschap ressorteert, én ‘ van gewestelijk belang ’ is » (*ibid.*, pp. 68-69), in tegenstelling tot het erfgoed dat van nationaal of internationaal belang zou zijn, of zelfs van gemeentelijk belang, en dat buiten de aldus aan het Gewest toegewezen bevoegdheid valt. De afdeling wetgeving heeft daaruit besloten dat heel het ontworpen dispositief moest worden herzien in het licht van die vaststelling.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de Brusselse Regering evenwel heeft geoordeeld dat, gelet op het doel van de Grondwetgever en van de bijzondere wetgever, namelijk een oplossing vinden voor het verzuim van de federale overheid om haar bevoegdheden in de biculturele aangelegenheden uit te oefenen op het Brusselse grondgebied, de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ruim moeten worden geïnterpreteerd. Volgens haar is het de hele aangelegenheid van het roerend en immaterieel cultureel erfgoed die als van gewestelijk belang moet worden gekwalificeerd, en is de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om die aangelegenheid te regelen niet beperkt tot de goederen die een gewestelijk belang hebben, in tegenstelling tot de goederen die een nationaal of internationaal belang zouden hebben.

De memorie van toelichting vermeldt in dat verband :

« In de eerste plaats is het belangrijk om het doel niet uit het oog te verliezen van de grondwetgever en de bijzondere wetgever toen ze de bevoegdheden over biculturele aangelegenheden aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toewezen. Zoals werd uiteengezet tijdens de voorbereidende werken voor de zesde Staatshervorming en zoals hierboven al werd herhaald, vloeit de toekenning van bevoegdheden op cultureel vlak aan het Gewest voort uit het verzuim van de federale overheid om die bevoegdheden op dit vlak op het Brusselse grondgebied uit te oefenen. Als men de strenge interpretatie volgt van de gewestelijke bevoegdheid, die de Raad van State in zijn advies hanteert, is het risico groot dat de biculturele sector in Brussel aan zijn lot wordt overgelaten, aangezien volgens deze interpretatie het Gewest slechts op een beperkte manier zou kunnen tussenkomen, terwijl de federale overheid ook in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid haar bevoegdheden voor biculturele aangelegenheden niet zou benutten (met uitzondering van de grote federale culturele instellingen zoals de Munt, het Paleis voor Schone Kunsten en het Nationaal Orkest van België). Met andere woorden, het wettelijke vacuüm en het verzuim die aan de basis liggen van de overdracht van bevoegdheden naar het Gewest, zouden in hoge mate blijven bestaan. Dat zou een gevolg zijn dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever ongetwijfeld niet voor ogen hadden.

De analyse van de Raad van State veronderstelt bovendien dat men een onderscheid kan maken naarmate de betreffende elementen van gewestelijk, nationaal, internationaal of gemeentelijk belang zijn. De doctrine onderstreept nochtans dat ‘ het onderscheid maken tussen het internationale, nationale, gewestelijke of plaatselijke belang zal in veel concrete gevallen moeilijk zijn. Wanneer kan een museum worden bestempeld als van gewestelijk in plaats van plaatselijk belang? Hoe zal men een onderscheid maken tussen een kunstenfestival van gewestelijk belang en een kunstenfestival van internationaal belang?... Op dit punt ontbreekt duidelijkheid... ’. Bovendien lijkt het criterium dat door sommigen wordt voorgesteld - en dan meer bepaald de doelgroep - nauwelijks te kunnen worden toegepast op bepaalde aangelegenheden, waaronder het roerend cultuurerfgoed. Welk criterium zou men dan moeten toepassen om te beslissen of het belang van een goed gemeentelijk, gewestelijk, nationaal of internationaal is ?

De interpretatie waarvoor de afdeling wetgeving kiest, dreigt dus tot een eindeloze reeks onduidelijkheden te leiden.

Nog fundamenteeler is de opmerking dat krachtens de tekst zelf van artikel 4*bis* van de bijzondere wet, de termen ‘ van gewestelijk belang ’ niet rechtstreeks verwijzen naar een manifestatie, een evenement, een instelling of een goed, maar wel naar de betreffende ‘ aangelegenheden ’. Dit betekent dat het Gewest mag tussenkomen zodra de aangelegenheden een gewestelijk belang hebben. Als dat het geval is, kan het Gewest wetten maken voor deze aangelegenheden zonder zich bij elk geval te moeten afvragen of het gewestelijke belang al dan niet van toepassing is.

In dat opzicht verdedigen andere auteurs een pragmatisch standpunt, dat het volgende stelt :

‘ men zou moeten beschouwen dat het concept “ biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang ” betrekking heeft op alle biculturele aangelegenheden die geen duidelijke internationale dimensie hebben of die niet in de eerste plaats een nationaal belang vertegenwoordigen. Pragmatisch bekeken zullen we ervan uitgaan dat dit internationaal of

nationaal belang niet aanwezig is in het geval van een langdurig verzuim van de federale Staat. Op materieel plan herinneren we eraan dat dit zeker betrekking heeft op zowel de schone kunsten, als het roerend cultureel erfgoed, het immaterieel cultureel erfgoed, de musea en de culturele instellingen in de brede betekenis van het woord '.

De Regering is het eens met deze interpretatie. Hiermee kan de tekst van de bijzondere wet - namelijk de toewijzing van bevoegdheden over biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang aan het Gewest - worden verzoend met het doel dat door de grondwetgever en de bijzondere wetgever werd nagestreefd - namelijk het verzuim van de federale overheid bij het beheer van deze aangelegenheden opvangen.

Toegepast op de aangelegenheden van het roerend en immaterieel cultureel vastgoed, leidt deze interpretatie tot de vaststelling dat dit aangelegenheden betreffen waarin de federale overheid haar bevoegdheden niet heeft uitgeoefend. Zo gelden de artikelen 17 tot 20 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen op het vlak van het roerend cultureel erfgoed slechts voor de roerende voorwerpen die toebehoren aan de Staat, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen. Bovendien werden die bepalingen nauwelijks toegepast en worden ze in ieder geval tegenwoordig niet meer toegepast. Ook de wet van 16 mei 1960 betreffende 's Lands roerend cultureel patrimonium, die de Koning in staat stelt om de uitvoer van kunstwerken te reglementeren, heeft nooit het voorwerp uitgemaakt van het vereiste koninklijke uitvoeringsbesluit en werd dus ook nooit toegepast. Dezelfde vaststelling van verzuim geldt voor het immaterieel cultureel erfgoed, waarvoor de federale Staat nooit een initiatief heeft genomen.

Daaruit volgt dat het wel degelijk alle aangelegenheden met betrekking tot het roerend en immaterieel cultureel erfgoed zijn die als van gewestelijk belang moeten worden gekwalificeerd in de betekenis van artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Het Gewest kan dus alle wetten opstellen voor deze aangelegenheden, zonder dat het zijn wetgeving hoeft te beperken tot de goederen die een gewestelijk belang zouden vertegenwoordigen in tegenstelling tot de goederen die een nationaal of internationaal belang zouden vertegenwoordigen.

In tegenstelling tot wat de Raad van State onderstreept, leidt het ontwerp overigens tot geen enkele verwarring tussen de bevoegdheden van het Gewest op het vlak van monumenten en landschappen enerzijds en het roerend cultureel erfgoed anderzijds. Een roerend cultuurofgoed (bijvoorbeeld een goed afkomstig van archeologische opgravingen of een goed dat integraal deel uitmaakt van een monument) kan immers zowel vanuit de invalshoek van de gewestelijke bevoegdheid met betrekking tot monumenten en landschappen als vanuit de invalshoek van de bevoegdheid op het vlak van het roerend cultureel erfgoed worden opgevat. We verwijzen hierbij naar de commentaren bij artikelen 9 en 10 van het ontwerp.

Niettemin is ook de bevoegdheid van het Gewest in deze aangelegenheden uiteraard niet onbeperkt.

Zo schaadt ze bijvoorbeeld uiteraard niet de bevoegdheden van de Gemeenschappen.

Teneinde elke vorm van bevoegdheidsoverschrijding door het Gewest te voorkomen, werd artikel 2 van het voorontwerp, dat het toepassingsgebied van de ordonnantie definieert, aangepast om te verduidelijken dat deze laatste van toepassing is op het roerend en immaterieel

cultureel erfgoed dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt. De overige bepalingen van het voorontwerp die door de Raad van State worden onderstreept, moeten worden gelezen in het licht van die verduidelijking. Dit geldt meer bepaald voor de definities van de ‘ cultuurgoederen ’ en de ‘ beschermde cultuurgoederen ’ die in artikel 5 zijn opgenomen » (*ibid.*, pp. 3-6).

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.2. De Brusselse Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep in de zaak nr. 7294 om reden dat, enerzijds, de verzoekende partij in die zaak niet de beslissing om het beroep in te stellen heeft overgelegd en, anderzijds, zij niet doet blijken van het vereiste belang.

B.3. Artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voorziet erin dat het bewijs van de beslissing om het beroep in te stellen « op het eerste verzoek » moet worden voorgelegd. Die formulering laat het Hof toe om af te zien van een dergelijk verzoek, met name wanneer de rechtspersoon door een advocaat wordt vertegenwoordigd, zoals te dezen het geval is.

Die interpretatie belet niet dat een partij opwerpt dat de beslissing om het beroep in te stellen niet is genomen door de bevoegde organen van de rechtspersoon, op voorwaarde dat zij haar opwerping aannemelijk maakt, wat kan met alle middelen van recht. Zulks is te dezen niet het geval.

B.4.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof leggen elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, de verplichting op te doen blijken van een belang. Van het vereiste belang doen enkel de personen blijken wier situatie rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt door de bestreden norm; de *actio popularis* is bijgevolg niet toelaatbaar.

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

B.4.2. Krachtens artikel 1 van haar statuten heeft de vzw « Vlaams Komitee voor Brussel » tot doel « in het hoofdstedelijk gebied Brussel het Vlaams leven te vrijwaren en te bevorderen ».

B.4.3. Het statutair doel van de verzoekende partij is onderscheiden van het algemeen belang en wordt door haar ook daadwerkelijk nagestreefd, zoals onder meer blijkt uit de beroepen tot vernietiging die zij in het verleden bij het Grondwettelijk Hof en bij de Raad van State heeft ingediend.

B.4.4. Indien de verzoekende partij, ter ondersteuning van haar belang, uitsluitend had aangevoerd dat andere overheden aan de Vlaamse Gemeenschap toegewezen bevoegdheden uitoefende, zou haar beroep onontvankelijk zijn geweest, want de verzoekende partij zou op die manier haar beoordeling van de belangen van die Gemeenschap in de plaats hebben gesteld van de beoordeling door de democratisch samengestelde officiële organen ervan, terwijl artikel 2, 1° en 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, aangenomen ter uitvoering van artikel 142 van de Grondwet, aan die organen de zorg toevertrouwt de belangen eigen aan hun collectiviteit voor het Hof te verdedigen.

De verzoekende partij voert evenwel, ter ondersteuning van haar belang, eveneens aan dat het vrijwaren van de mogelijkheid, voor de Vlaamse Gemeenschap, om haar culturele bevoegdheden uit te oefenen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad past in het kader van het bevorderen van het Vlaams leven in dat gebied, des te meer omdat de bestreden ordonnantie bij uitstek een culturele aangelegenheid betreft. Overigens zou de rechtssituatie van de instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap door de bestreden ordonnantie worden geraakt, in zoverre die instellingen in het bezit zijn van culturele goederen die door die ordonnantie zouden kunnen worden beoogd. Aldus beperkt, hangt het onderzoek van het belang van de verzoekende partij samen met de draagwijdte die aan de bestreden ordonnantie moet worden gegeven. Bijgevolg valt het onderzoek van de ontvankelijkheid samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

B.5. De excepties worden verworpen.

*Ten gronde*

B.6. De verzoekende partijen voeren verschillende middelen aan die zijn afgeleid uit de schending, door de ordonnantie van 25 april 2019 of enkel door sommige bepalingen ervan, van de bevoegdheidverdelende regels, waaronder in het bijzonder artikel *4bis*, 3°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. De verzoekende partijen verwijten de ordonnantiegever de bevoegdheid die hij op grond van dat artikel *4bis*, 3°, bezit te hebben overschreden, omdat hij het toepassingsgebied van de bestreden ordonnantie niet heeft beperkt tot het biculturele erfgoed van gewestelijk belang. De verzoekende partij in de zaak nr. 7273 is bovendien van mening dat de bestreden ordonnantie artikel *6bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), dat de bevoegdheid voor het beheer van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen aan de federale overheid voorbehoudt, alsook het beginsel van exclusiviteit van de bevoegdheden schendt.

Het tweede middel in de zaak nr. 7273 bekritiseert in het bijzonder het feit dat de roerende goederen die beschermd zijn of ingeschreven zijn op de bewaarlijst als decoratieve elementen of installaties die integraal deel uitmaken van een monument, in de betekenis van artikel 206, 1°, a), van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO), van rechtswege worden opgenomen in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed van het Gewest, bedoeld in artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 25 april 2019, daar een onderscheid moet worden gemaakt tussen de aangelegenheid van het onroerend cultureel erfgoed, waarvoor het Gewest volledig bevoegd is, en de aangelegenheid van het roerend en immaterieel cultureel erfgoed, waarvoor het Gewest uitsluitend bevoegd is in zoverre het beoogde erfgoed van gewestelijk belang is.

In haar memorie van tussenkomst doet de Vlaamse Regering gelden dat met die bevoegdheidsoverschrijding het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest eveneens het evenredigheidsbeginsel schendt, in zoverre het op ongerechtvaardigde en onevenredige wijze de uitoefening door de Vlaamse Gemeenschap, van het beleid dat ze wenst te voeren, bemoeilijkt, alsook het eigendomsrecht van de openbare of private eigenaars van de betrokken

« Vlaamse » roerende cultuurgoederen aantast. De Vlaamse Regering voert daarnaast aan dat, in zoverre artikel 23 van de ordonnantie van 25 april 2019 het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een voorkooprecht toekent op goederen van het openbaar of privaat domein van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest, het artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schendt.

B.7.1. De Brusselse Regering voert aan dat de ordonnantie van 25 april 2019 moet worden gelezen in het licht van artikel 2 ervan, dat preciseert dat zij « van toepassing [is] op het roerend en immaterieel cultureel erfgoed dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt ». Volgens haar dient die precisering te worden begrepen als een verwijzing naar de bevoegdheidverdelende regel vervat in artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989, zodat de bestreden ordonnantie, per definitie, die regel niet zou kunnen schenden. Volgens de Brusselse Regering is het dus de overeenstemming van de uitvoeringsbesluiten van die ordonnantie met die regel, die het Hof zou moeten onderzoeken, hetgeen zijn bevoegdheid te buiten gaat.

B.7.2. In het licht van de in B.1.3 geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt dat de Brusselse Regering aan artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 een draagwijdte toekent die de verzoekende partijen, de Ministerraad en de Vlaamse Regering betwisten. De precisering vervat in artikel 2 van de ordonnantie van 25 april 2019, volgens welke die ordonnantie van toepassing is op het roerend en immaterieel cultureel erfgoed « dat onder de bevoegdheid van het [Brusselse Hoofdstedelijke] Gewest valt », toont dus niet noodzakelijk aan dat die ordonnantie in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels. Hieruit volgt dat de grief dient te worden onderzocht.

B.8.1. Artikel 135*bis* van de Grondwet bepaalt :

« Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid kan, voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegdheden toewijzen die niet zijn toegewezen aan de gemeenschappen voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en, voor wat deze aangelegenheden betreft, 3<sup>o</sup> ».

B.8.2. Artikel 4*bis*, 3°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt :

« Onverminderd de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, oefent het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de volgende bevoegdheden uit inzake de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, en, wat betreft deze aangelegenheden, 3°, van de Grondwet :

[...]

3° wat de schone kunsten, het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen bedoeld in artikel 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet betreft, de biculturele aangelegenheden voor zover deze van gewestelijk belang zijn ».

B.8.3. Die bepalingen moeten in samenhang worden gelezen met artikel 127 van de Grondwet, dat bepaalt :

« § 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet :

1° de culturele aangelegenheden;

[...]

3° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2°.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt de in 1° vermelde culturele aangelegenheden, de in 3° vermelde vormen van samenwerking, alsook de nadere regelen voor het in 3° vermelde sluiten van verdragen vast.

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ».

B.8.4. Artikel 6*bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De federale overheid is [...] bevoegd voor :

[...]

4° de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening. De Koning wijst deze instellingen bij in Ministerraad overlegd besluit aan. Het eensluidend advies van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen is vereist voor elke latere wijziging van dit besluit ».



Artikel 14 van dezelfde bijzondere wet bepaalt :

« Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, kunnen de decreten een recht van voorkoop invoeren, voor zover dit recht van voorkoop geen afbreuk doet aan een op de dag van de inwerkingtreding van dit artikel bestaand recht van voorkoop.

Eenzijds kan het decreet geen recht van voorkoop invoeren op de goederen van het federale openbaar of privaat domein; anderzijds kunnen enkel de Gemeenschappen en de Gewesten een recht van voorkoop invoeren op de goederen van hun eigen openbaar of privaat domein ».

Bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 worden die twee bepalingen toepasselijk gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

B.8.5. De bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende componenten van de federale Staat berust op het exclusiviteitsbeginsel, dat veronderstelt dat elke rechtssituatie in beginsel slechts door één wetgever kan worden geregeld.

B.9.1. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad worden de culturele aangelegenheden, en met name het cultureel erfgoed, geregeld door verschillende wetgevers, met uitzondering van de monumenten en landschappen die tot de gewestmateries behoren en onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vallen (artikelen 4, 4<sup>o</sup>, en 6, § 1, I, 7<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

B.9.2. Krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, hebben de decreten van de Franse Gemeenschap en van de Vlaamse Gemeenschap die de culturele aangelegenheden regelen enkel kracht van wet ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad strekt die bevoegdheid van de Franse Gemeenschap en van de Vlaamse Gemeenschap zich uit tot de roerende cultuurgoederen van die instellingen.

B.9.3. Vóór de aanneming van artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989, met toepassing van artikel 135*bis* van de Grondwet, was alleen de federale overheid bevoegd om, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de zogenoemde « biculturele » aangelegenheden,

dat wil zeggen die aangelegenheden waarvoor de Franse Gemeenschap of de Vlaamse Gemeenschap niet exclusief bevoegd is, te regelen.

De federale overheid bleek echter, met uitzondering van het beheer van bepaalde prestigieuze culturele instellingen - die nationaal of internationaal grote bekendheid genieten -, haar bevoegdheid inzake de biculturele aangelegenheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad niet uit te oefenen. Daarom werd, bij de zesde staatshervorming, beslist de bevoegdheid voor de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over te dragen.

De Grondwetgever heeft daartoe een nieuw artikel 135*bis* in de Grondwet ingevoegd. Met toepassing van die nieuwe bepaling heeft de bijzondere wetgever, in de bijzondere wet van 12 januari 1989, een nieuw artikel 4*bis* ingevoegd, dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd maakt voor de biculturele aangelegenheden, wat de schone kunsten, het cultureel patrimonium, de musea en andere wetenschappelijk-culturele instellingen bedoeld in artikel 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, voor zover die van gewestelijk belang zijn (3°), onverminderd evenwel de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap.

In dat verband vermeldt de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, die aan de oorsprong ligt van het voormelde artikel 4*bis* :

« Met uitzondering van het beheer van de culturele instellingen met nationale of internationale uitstraling (De Munt, Het Paleis voor Schone Kunsten, enz.) oefent het federale niveau zijn bevoegdheid inzake biculturele aangelegenheden in Brussel niet uit. Het is dan ook wenselijk om de bevoegdheid over de biculturele aangelegenheden van gewestelijk belang [...] naar het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over te hevelen, uitgezonderd de federale culturele instellingen.

Dit voorstel van bijzondere wet maakt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volledig bevoegd voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, voor zover deze van gewestelijk belang zijn.

Het betreft dus enerzijds de schone kunsten (3°) en anderzijds het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen, met uitzondering van de monumenten en landschappen (4°).

Zo zal het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op basis van deze nieuwe bevoegdheid bijvoorbeeld een museum kunnen oprichten en daarvoor onder meer de voorwaarden kunnen bepalen voor de toekenning van subsidies voor de oprichting, de verwerving van collecties, de bescherming van gebouwen en van collecties of nog het onthalen van bezoekers.

Het immaterieel patrimonium maakt overigens deel uit van het cultureel patrimonium bedoeld in 4° [...].

De ‘ Zinneke parade ’ maakt ontegensprekelijk deel uit van het Brussels immaterieel cultureel patrimonium.

Het begrip gewestelijk belang omvat dus niet het beheer van culturele instellingen met nationale of internationale uitstraling (De Munt, Het Paleis voor Schone Kunsten, enz.), dat aldus in elk geval tot de bevoegdheid van de federale overheid blijft behoren.

De federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening, bedoeld in artikel 6bis, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijven eveneens tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

De bevoegdheid van de Federale Staat om de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel (Beliris) te vrijwaren, blijft eveneens ongewijzigd.

Het biculturele karakter van de aangelegenheid impliceert dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest evenmin bevoegd wordt ten aanzien van de instellingen die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend tot de ene of de andere gemeenschap te behoren. Deze worden uitgesloten van zijn bevoegdheid op grond van artikel 127, § 2, van de Grondwet » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, pp. 185-187).

In antwoord op de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State werd gepreciseerd dat « biculturele aangelegenheden die van gemeentelijk belang zijn niet als van gewestelijk belang [kunnen] worden beschouwd » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/5, p. 280). Daaruit volgt dat :

« De gemeenten moeten dus, bij het uitoefenen van hun bevoegdheid in de materies bedoeld in voornoemd artikel 4, 3 en 4, de normen naleven die de Federale Staat uitvaardigt in verband met diezelfde materies, wanneer deze bicultureel zijn en niet van gewestelijk belang, alsmede de normen die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitvaardigt in diezelfde materies, wanneer deze bicultureel zijn en van gewestelijk belang, alsmede de normen uitgevaardigd door, naar gelang het geval, de Vlaamse of de Franse Gemeenschap in diezelfde materies, wanneer deze niet bicultureel zijn.

Van de in artikel 4, 3°, en 4° bedoelde voornoemde aangelegenheden kan het gewest een biculturele aangelegenheid die de gemeenten regelen enkel overnemen als deze aangelegenheid onder het gewestelijk belang valt. De federale overheid kan biculturele aangelegenheden regelen die van gewestelijk, nationaal of internationaal belang zijn » (*ibid.*).

B.9.4. De bevoegdheid waarover het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest beschikt op grond van artikel 4*bis*, 3°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, is dus op twee manieren omlijnd. Enerzijds doet zij geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap en van de Vlaamse Gemeenschap en heeft zij enkel betrekking op de zogenoemde « biculturele » aangelegenheden. Anderzijds heeft zij, wat die aangelegenheden betreft, enkel betrekking op die welke « van gewestelijk belang » zijn. Uit de parlementaire voorbereiding van het voormelde artikel 4*bis* blijkt dat het gaat om de aangelegenheden die geen nationale of internationale omvang hebben. Inzake cultureel erfgoed impliceert die beperkt gehouden toewijzing dat de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zich enkel uitstrekt tot het biculturele erfgoed dat geen nationale of internationale omvang heeft.

In tegenstelling tot hetgeen de Brusselse Regering aanvoert, volstaat het, om de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake cultureel erfgoed te bepalen, niet uitsluitend rekening te houden met de vraag of de aangelegenheid van het cultureel erfgoed, globaal bekeken, al dan niet van gewestelijk belang is. Die voorwaarde van gewestelijk belang moet worden toegepast op het beoogde erfgoed. Aangezien het gewestelijk belang wordt gedefinieerd in termen van geografische uitstraling of aantrekkingskracht en niet, zoals de Brusselse Regering nochtans voorhoudt, in het licht van de vaststelling van een verzuim vanwege de federale overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden, moet die voorwaarde noodzakelijkerwijs worden toegepast op de concrete situaties die de ordonnantiegever wil regelen. Men kan immers bezwaarlijk ervan uitgaan dat het biculturele erfgoed, in zijn geheel, een nationaal, internationaal, gewestelijk of louter gemeentelijk belang heeft.

Daaruit volgt dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet bevoegd is, uit hoofde van zijn bevoegdheid inzake het roerend en immaterieel bicultureel erfgoed van gewestelijk belang, voor de roerende goederen die toebehoren aan een federale wetenschappelijke of culturele instelling.

B.10. In zoverre de ordonnantie van 25 april 2019 enkel bepaalt dat zij van toepassing is op het roerend en immaterieel cultureel erfgoed « dat onder de bevoegdheid van het Gewest valt », wordt niet uitgesloten dat die ordonnantie kan aangetast zijn door bevoegdheidsoverschrijding.

Teneinde in overeenstemming te zijn met artikel *4bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 en in tegenstelling tot hetgeen werd aangevoerd bij de uitwerking van de ordonnantie, in de parlementaire voorbereiding, dient de ordonnantie te worden geïnterpreteerd in die zin dat zij enkel van toepassing is op het biculturele roerend en immaterieel erfgoed van gewestelijk belang, zoals dat erfgoed is omschreven in B.9.4.

Het is onder dat uitdrukkelijk voorbehoud dat de middelen ongegrond moeten worden verklaard in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels, met name artikel *4bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 en artikel *6bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.11. Het tweede middel in de zaak nr. 7273 bekritiseert in het bijzonder de opname, van rechtswege, in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed van het Gewest, krachtens artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 25 april 2019, van de roerende goederen die beschermd zijn of ingeschreven zijn op de bewaarlijst als decoratieve elementen of installaties die integraal deel uitmaken van een monument in de betekenis van artikel 206, 1°, a), van het BWRO, los van de vraag of zij al dan niet van gewestelijk belang zijn. In zoverre goederen van een federale wetenschappelijke of culturele instelling zouden kunnen worden opgenomen in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed van het Gewest, zou het voormelde artikel 8, § 2 bovendien de bevoegdheid van de federale overheid voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, bedoeld in artikel *6bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, schenden.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij niet de bevoegdheid zelf van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake de bescherming van de roerende goederen die integraal deel uitmaken van een monument betwist, noch de manier waarop het Gewest die bevoegdheid uitoefent, maar enkel dat die goederen « van rechtswege » worden opgenomen in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed van het Gewest.

B.12.1. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is bevoegd inzake monumenten en landschappen, krachtens artikel 6, § 1, I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

B.12.2. Bij zijn arrest nr. 25/2010 van 17 maart 2010 heeft het Hof geoordeeld dat een gewest, krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om zijn bevoegdheid inzake monumenten en landschappen op nuttige wijze uit te oefenen, « het noodzakelijk [kan] achten dat naast de onroerende goederen, tevens de cultuurgoederen die integrerend deel ervan uitmaken, inzonderheid de bijbehorende uitrusting en de decoratieve elementen, worden beschermd », aangezien die voorwerpen « uit hun aard zozeer met een monument verbonden [zijn] en [...] de socioculturele, artistieke en/of historische waarde ervan [mede bepalen,] dat zij samen met het monument dienen beschermd te worden ».

B.13. Aangezien het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is om de bescherming te organiseren van de roerende goederen die integraal deel uitmaken van een monument, los van de vraag of zij al dan niet van gewestelijk belang zijn, kan het van rechtswege opnemen van die goederen in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed van het Gewest, krachtens artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 25 april 2019, de bevoegdheidverdelende regels niet schenden.

Voor het overige dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij in de zaak nr. 7273 niet toelicht in welk opzicht het van rechtswege opnemen, in de inventaris van het roerend cultureel erfgoed van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, van de roerende goederen die beschermd zijn of ingeschreven zijn op de bewaarlijst als decoratieve elementen of installaties die integraal deel uitmaken van een monument in de betekenis van artikel 206, 1<sup>o</sup>, a), van het BWRO, afbreuk zou doen aan de bevoegdheid van de federale overheid voor de betrokken federale wetenschappelijke en culturele instellingen, zoals bedoeld in artikel 6*bis*, § 2, 4<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het tweede middel in de zaak nr. 7273, in zoverre het artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 25 april 2019 beoogt, is niet gegrond.

B.14. Gelet op het voorbehoud van interpretatie vermeld in B.10, dient het door de Vlaamse Regering opgeworpen middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 toepasselijk is gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van de in B.10 vermelde interpretatie, verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 mei 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût