

Le palais Stoclet

ou

La compétence relative à la protection des biens mobiliers culturels en Région bruxelloise ⁽¹⁾

Benoit GORS
Assistant à l'U.C.L.
Avocat au Barreau de Bruxelles

◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

I.	Un acte attaquant	81
II.	L'absence de préjudice grave et difficilement réparable	82
III.	La protection des biens culturels mobiliers sis en Région bruxelloise	84
	A. Les principes constitutionnels	85
	B. L'application des principes constitutionnels	87
	C. Les enseignements et les prolongements de l'arrêt	93
	D. Les perspectives	96



L'art et le droit font parfois des rencontres imprévues. Le palais Stoclet a ainsi été, malgré lui, l'enjeu d'un débat juridique particulier. Celui-ci a trait aux limites inhérentes aux principes constitutionnels de distribution des compé-

(1) L'auteur remercie le Professeur F. DELPÉRÉE pour sa relecture du présent texte ainsi que pour ses précieux conseils.



tences⁽²⁾. Si l'espèce tranchée par le Conseil d'État, dans son arrêt n° 156.418, du 15 mars 2006⁽³⁾, peut paraître anodine, elle met en lumière les difficultés d'application des décrets communautaires sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Le 11 juillet 2002, le Communauté française se dote d'un décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française⁽⁴⁾. «Son objet est de garantir le patrimoine culturel de la Communauté française, par diverses mesures plus ou moins étendues selon les cas, mais avant tout de le reconnaître en tant que tel, de le définir et d'apporter enfin une réponse aux préjudices graves que peuvent causer ces lacunes»⁽⁵⁾. Ce décret opère une distinction entre le patrimoine culturel mobilier et le patrimoine immatériel⁽⁶⁾. Parmi les mesures destinées à protéger et préserver le patrimoine culturel mobilier, figure le classement des biens culturels mobiliers⁽⁷⁾.

Le 14 octobre 2005, le Gouvernement de la Communauté française décide, à la suite d'une pétition ayant recueilli 559 signatures et conformément à l'article 4 du décret du 11 juillet 2002, d'entamer la procédure de classement des biens mobiliers spécialement conçus et réalisés pour le palais Stoclet. L'ensemble de ces biens est repris dans un inventaire annexé à la décision.

Plusieurs membres de la famille Stoclet introduisent, le 9 décembre 2005, une demande devant le Conseil d'État tendant à la suspension de l'exécution de la décision du 14 octobre 2005 et de son annexe.

Le Conseil d'État déclare le recours en suspension recevable, mais le rejette à défaut de préjudice grave et difficilement réparable, non sans avoir pris soin de préciser préalablement que le (premier) moyen invoqué par les requérants était sérieux. Le raisonnement du juge administratif tient donc en trois temps.

(2) Sur les principes constitutionnels de distribution des compétences, voy. not. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, pp. 584-635; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Tiré à part du Répertoire Notarial, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 263-294; A. ALÉN et K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, d. 1B, 2^e éd., Mechelen, Kluwer, 2004, pp. 341-399; R. ERGEC, *Introduction au droit public*, t. I, *Le système institutionnel*, 2^e éd., Diegem, Story-Scientia, 1994, pp. 238-262; M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 223-264; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 911-1051; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Inleiding tot het publiek recht*, d. 2, *Overzicht publiek recht*, 3^e éd., Brugge, die Keure, 2001, pp. 1071-1129.

(3) Sur cet arrêt, voy., X., «De la difficulté de protéger, à Bruxelles, des œuvres d'art faisant partie intégrante d'un moment» (texte préparé par B. JADOT), *Amén.*, 2006, n° spéc., pp. 46-50.

(4) *M.B.*, 24 septembre 2002.

(5) Projet de décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Cons. Comm. fr., sess. 2001-2002, n° 271/1, p. 2.

(6) *Ibid.*

(7) Décr. 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, art. 7 à 13.

Il considère, d'abord, que la décision d'entamer la procédure de classement est un acte attaquant (I). Il constate, ensuite, que les requérants ne démontrent pas que la condition relative au risque de préjudice grave et difficilement réparable est remplie (II). Il souligne, enfin, au terme d'une démonstration rigoureuse, la non-application du décret du 11 juillet 2002 aux biens mobiliers spécialement conçus et réalisés pour le palais Stoclet et, par voie de conséquence, aux biens de ce type sis sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui appartiennent à des personnes privées (III).

I. UN ACTE ATTAQUABLE

Le Gouvernement de la Communauté française conteste, d'emblée, la recevabilité du recours en suspension introduit par certains membres de la famille Stoclet à l'encontre de sa décision du 14 octobre 2004. La décision d'entamer la procédure de classement de biens mobiliers culturels ne serait, en effet, pas un acte attaquant devant le Conseil d'État. Pour justifier sa position, l'exécutif communautaire avance deux arguments.

D'abord, cette décision «ne pourrait pas produire d'effets juridiques». Il s'agirait «uniquement d'une décision *de principe* d'entamer la procédure de classement des biens garnissant le palais Stoclet»⁽⁸⁾. Cela serait d'autant plus vrai que cette décision ne serait accompagnée d'aucune liste des biens qui feraient l'objet de cette mesure de protection. À défaut d'identification précise des biens concernés, la décision de l'exécutif communautaire serait dénuée de tout effet juridique. Ensuite, celle-ci «pourrait tout au plus être considérée comme acte préparatoire, à défaut d'objet identifiable»⁽⁹⁾.

Le juge administratif rejette logiquement l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'exécutif communautaire. Celle-ci s'avère, en effet, inexacte tant en fait qu'en droit.

La décision attaquée renvoie expressément à l'inventaire des biens qui lui est annexé. Par conséquent, l'inventaire des biens pour lesquels la procédure est entamée existe⁽¹⁰⁾. Le Conseil d'État pousse toutefois plus loin le raisonnement. Il précise utilement – bien que par un *obiter dictum* – «que les biens visés [par la mesure de protection] sont donc identifiables et que l'absence d'inventaire annexé à la notification de l'acte ne pourrait, le cas échéant, qu'affecter la dite notification, acte d'exécution de celui-ci et non l'acte lui-même». Par conséquent, l'absence d'inventaire n'ôte pas *ipso facto* à la décision gouvernementale son caractère attaquant.

(8) C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006 (C'est nous qui soulignons).

(9) C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

(10) Et ceci est d'autant plus vrai que cet inventaire a été versé au dossier administratif déposé devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État rappelle, ensuite, que l'article 12 du décret du 11 juillet 2002 prévoit que les biens pour lesquels une procédure de classement est initiée sont inscrits sur la liste de sauvegarde. Cette inscription produit quasiment les mêmes effets que le classement lui-même, à deux exceptions près : les articles 8 (subventions pour restauration des biens classés) et 17 (autorisation d'exportation ou d'expédition) du décret ne trouvent cependant pas à s'appliquer aux biens repris sur la liste de sauvegarde⁽¹¹⁾. Le juge administratif en tire la conséquence logique : la « décision d'entamer la procédure de classement des biens culturels mobiliers produit [...] des effets juridiques même si c'est à titre provisoire »⁽¹²⁾. Il s'agit, par conséquent, d'un acte attaquant.

Le raisonnement développé, en l'espèce, par la juridiction administrative à l'égard de l'acte déféré à sa censure est traditionnel. Il s'est agi de vérifier que la décision entreprise produit, « par elle-même, des effets de droit tels qu'ils fassent immédiatement grief » aux requérants⁽¹³⁾. Autrement dit, pour que la décision entreprise soit un acte attaquant, il est requis qu'elle modifie – défavorablement – la situation juridique existante des requérants, même de manière temporaire⁽¹⁴⁾.

II. L'ABSENCE DE PRÉJUDICE GRAVE ET DIFFICILEMENT RÉPARABLE

Afin que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué soit prononcée par le Conseil d'État, le requérant doit démontrer l'existence dans son chef d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable⁽¹⁵⁾. Pour tenter d'établir la réalité de celui-ci, les requérants avancent trois arguments.

Ils évoquent, d'abord, un risque lié à leur âge respectif. Ils ne pourraient se permettre d'attendre la fin de la procédure en annulation pour retrouver la jouissance complète des biens du palais Stoclet qui font l'objet de la procédure de classement. Les requérants mettent, ensuite, l'accent sur un risque affectif. Celui-ci trouverait son origine dans la valeur affective inestimable desdits biens pour les requérants, « qui ont vécu au milieu de ces meubles durant leur enfance ; ils portent chacun la mémoire de leurs grands-parents, de leurs parents et leur enfance dans le palais Stoclet »⁽¹⁶⁾. Les requérants insistent, enfin, sur un risque financier qui se décline de plusieurs manières. Les meubles qui font l'objet de

⁽¹¹⁾ Voy. Décr. 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, art. 12.

⁽¹²⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

⁽¹³⁾ P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 624-625.

⁽¹⁴⁾ Le Conseil d'État a, par ailleurs, déjà eu l'occasion de constater – même implicitement –, en matière urbanistique et de protection du patrimoine, que l'acte d'entamer une procédure de classement d'un immeuble constitue bel et bien un acte attaquant (voy., p. ex., C.E., arrêts *S.A. Hotel Metropole*, n° 79.096, du 4 mars 1999, et *Botermans*, n° 87.895, du 8 juin 2000).

⁽¹⁵⁾ L. coord. C.E., art. 17, § 2, al. 1^{er}.

⁽¹⁶⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

la procédure de classement ne peuvent plus être sortis du palais Stoclet. Or, ceux-ci sont d'une très grande valeur. Ils attireraient la convoitise. Le vol de ces biens, comme leur disparition lors de visites du palais, seraient à craindre. De plus, ils seraient irremplaçables ou difficilement remplaçables. Leur préservation ne pourrait être garantie. Ils ne sont, en outre, pas assurés contre le vol, compte tenu de la prime trop élevée. Le palais ne serait pas non plus équipé d'un système anti-vol performant, dont le coût serait trop élevé. L'impossibilité (juridique) de sortir les biens du palais Stoclet – donc de les vendre –, de même que la perte ou le vol de ceux-ci, constitueraient un préjudice impossible à réparer pour les requérants.

Le Conseil d'État ne va toutefois pas suivre les requérants.

Il rappelle que lorsque la procédure de classement est ouverte, le Gouvernement dispose d'un délai de six mois pour décider du classement des biens. À défaut de décision dans le délai, le classement est réputé refusé⁽¹⁷⁾. Le juge administratif constate « qu'en l'espèce l'acte attaqué a été notifié le 14 octobre 2005, en sorte que la période à prendre en considération arrivera à son terme le 15 avril 2006 ; [...] ce délai maximum, ne peut pas en lui-même et à défaut d'indication concrète en sens contraire, se révéler gravement préjudiciable compte tenu de l'âge respectif des requérantes »⁽¹⁸⁾.

Le simple risque financier, conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'État, n'est pas retenu au titre de préjudice grave et difficilement réparable⁽¹⁹⁾. Il est en effet, la plupart du temps, réparable⁽²⁰⁾. Le Conseil d'État livre toutefois un enseignement particulier relatif à ce préjudice financier lié au prétendu risque de vol. Le juge administratif peut se rendre sur les lieux pour se rendre compte de la véracité du risque de préjudice développé par les requérants⁽²¹⁾. Il a un pouvoir d'inquisition qui lui permet de réfuter l'argument des requérants, fût-ce au titre de préjudice grave, et pas uniquement des moyens.

⁽¹⁷⁾ Décr. 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, art. 6.

⁽¹⁸⁾ Cette constatation prend appui sur un considérant particulièrement important : « Considérant qu'il appartient aux requérantes de démontrer in concreto, dans leur requête en suspension, que l'exécution de la décision contestée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner non seulement pendant l'instance en annulation mais aussi pendant une période maximale de six mois, à dater de la notification de l'acte attaqué, des conséquences importantes se révélant dans les faits irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal ; que si, au terme du délai de six mois, un arrêté de classement est pris, le risque de préjudice découlera de celui-ci exclusivement, tandis que dans le cas contraire, l'arrêté attaqué cessera de produire des effets qu'il n'a produits qu'à titre provisoire » (C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006).

⁽¹⁹⁾ Voy. p. ex., C.E., arrêts *Daum*, n° 84.313, du 21 décembre 1999, et *Sepulchre*, n° 93.326, du 16 février 2001.

⁽²⁰⁾ M. LEROY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 791 ; P. LEWALLE, *op. cit.*, p. 505.

⁽²¹⁾ Voy. A. Rég. 19 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, art. 19.

À l'occasion de sa visite du palais Stoclet le 23 février 2006, le Conseil d'État a constaté que ce palais était équipé d'un système moderne d'alarme, utilement complété par la présence permanente de concierges. Le risque de vol ou de disparition du mobilier protégé du palais est donc bien moindre que ce que laissaient entendre les requérants. Bien qu'il ne puisse être nié, il peut toutefois être évité de plusieurs manières. Le juge administratif a estimé «qu'il n'est pas établi que le maintien dans les lieux des biens litigieux pour une durée ainsi limitée engendrerait un risque nouveau et important de vol en raison de l'insuffisance du système d'alarme existant, à propos duquel aucune précision concrète n'était apportée dans la demande de suspension» ⁽²²⁾.

Le risque affectif apparaît également inexistant. Le juge administratif constate que la décision attaquée ne modifie pas de manière sensible ni difficilement réversible la situation existante. Les biens protégés se trouvent depuis 1911 dans le palais Stoclet. Les requérants n'habitent plus celui-ci et ne font état d'aucun projet de partage ou de déplacement de ces biens. Ils font uniquement référence à un inventaire en vue d'une vente de gré à gré réalisé par Chrisitie's et datant de 30 juin 2004. Le Conseil d'État va se montrer d'une particulière – bien que justifiée – sévérité à l'encontre de cet inventaire. «L'existence même de ce projet contredit, puisqu'il se base sur l'aliénation des biens visés, la sauvegarde de l'attachement affectif dont les requérants font état» ⁽²³⁾.

Le Conseil d'État considère dès lors logiquement que les requérants ne démontrent pas que la condition relative au risque de préjudice grave et difficilement réparable est remplie. Cette constatation suffit à condamner irrémédiablement leur recours en suspension, quand bien même l'un des moyens invoqués serait considéré comme sérieux.

III. LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS MOBILIERS SIS EN RÉGION BRUXELLOISE

Le nœud de l'arrêt commenté réside dans la question de savoir si la Communauté française est compétente ou non pour adopter une mesure de protection au profit des biens mobiliers spécialement conçus et réalisés pour le palais Stoclet. Il faut préciser que celui-ci se situe sur l'une des plus belles avenues bruxelloises, à savoir l'avenue de Tervuren. Par conséquent, le palais Stoclet s'érige tout à la fois sur le territoire de la Région bruxelloise, au sens de l'article 3 de la Constitution, et sur celui de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, au sens de l'article 4 de la Constitution.

Après avoir rappelé les principes constitutionnels relatifs au champ d'application des décrets communautaires – en matière culturelle – (A), l'on exami-

⁽²²⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

⁽²³⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

nera successivement l'application de ceux-ci en l'espèce (B) et les enseignements qui découlent de la décision du juge administratif (C). Se posera, enfin, la question des perspectives qu'ouvre cet arrêt (D).

A. Les principes constitutionnels

Les communautés sont des collectivités politiques originales, dans le sens où elles ne sont pas *stricto sensu* des collectivités territoriales⁽²⁴⁾. Au contraire, elles possèdent plutôt «une aire de compétences»⁽²⁵⁾. De là résultent les difficultés relatives au champ d'application *ratione loci* des compétences communautaires et des décrets qui les mettent en œuvre.

La Constitution formule à cet égard deux principes généraux. Le premier est que les décrets communautaires, dans les matières culturelles ou éducatives, ont force de loi dans la région linguistique correspondante à la communauté concernée (Const., art. 127, § 2, et 130, § 2). Comme l'écrit le Professeur F. Delpérée, «la base territoriale de la Communauté, c'est la *région linguistique correspondante*»⁽²⁶⁾. Le second est que les décrets de la Communauté flamande et de la Communauté française, adoptés dans les matières culturelles ou éducatives, ont force de loi «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 l'autre communauté» (Const., art. 127, § 2).

Afin d'identifier le champ d'application territorial, au niveau de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, des décrets communautaires qui mettent en œuvre la compétence matérielle de la culture, le Constituant a ainsi préféré un critère institutionnel à un critère personnel – qui aurait pu consister dans une répartition des compétences territoriales en fonction de la langue maternelle des habitants de la Région bruxelloise –. «La Constitution ne laisse pas à la Communauté le soin de choisir ses ressortissants». Au contraire, «elle indique elle-même les critères de rattachement»⁽²⁷⁾.

L'utilisation de ce critère institutionnel présente un avantage qui correspond à une préoccupation constante dans le processus de fédéralisation de l'État belge et l'émergence de la Région bruxelloise – en tant que collectivité fédérée à part entière –. Ce critère permet d'éviter l'instauration *de facto* et *de jure* d'une «sous-nationalité» flamande ou francophone pour les Bruxellois⁽²⁸⁾.

(24) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 321 ; M. UYTENDAELE, op. cit., pp. 976-977.

(25) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 321.

(26) *Ibid.*, p. 325.

(27) F. DELPÉRÉE, «Nouveaux itinéraires constitutionnels», in *Nouveaux itinéraires en droit. Hommage à François Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 157.

(28) Dans ce sens, voy. H. DUMONT, «Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone», in *Het statuut van Brussel. Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 563 ;



Le maniement de ce critère s'expose toutefois à plusieurs écueils. Trois difficultés, en réalité, doivent être relevées : l'étendue du critère, son insuffisance et le lien d'exclusivité qu'il requiert.

Que recouvre le terme « institutions », dans l'article 127, § 2, de la Constitution ? Faut-il lui conférer une interprétation restrictive ? Au contraire, faut-il l'interpréter de manière extensive ? Il semble que ce soit cette seconde hypothèse qui doit être retenue. Les institutions « peuvent viser des institutions privées ou publiques, des entités autonomes ou des services distincts, etc. »⁽²⁹⁾.

Le critère institutionnel est inopérant à déterminer à lui seul la compétence *ratione loci* des communautés sur le territoire de la Région bruxelloise. Le Constituant utilise en effet deux autres critères. Un critère de compétence, d'abord. Celui des matières culturelles ou éducatives. Un critère matériel, ensuite. Il s'agit des « activités » de l'institution concernée. Force est de constater que cette notion est également indéterminée. Que recouvre-t-elle ? Le Constituant ne s'en explique pas. Il l'oppose uniquement au terme « organisation »⁽³⁰⁾, utilisé comme critère de rattachement par l'article 128, § 2, de la Constitution pour les matières dites personnalisables. Les activités doivent dès lors se comprendre dans le sens usuel du terme et de manière pragmatique.

La mise en œuvre du critère institutionnel requiert enfin un lien d'exclusivité. L'institution concernée doit être considérée comme appartenant *exclusivement* à l'une ou l'autre communauté, dit l'article 127, § 2, de la Constitution. L'institution doit être monoculturelle ou monoéducative⁽³¹⁾.

La question peut se compliquer lorsqu'une institution exerce des activités qui la rendent réticente à toute exclusivité à l'égard d'une communauté déterminée. Par ses activités, cette institution pourrait être rattachée aux deux communautés. Il s'agit, dans ce cas, d'une institution bicommunautaire. Quel est le pouvoir compétent à leur égard ? La réponse traditionnelle conférée à cette question est de dire que les institutions biculturelles ou biéducatives relèvent de la compétence des autorités fédérales⁽³²⁾.

R. BORN, H. DUMONT et G. VAN DER STICHELE, « La Communauté française dans le fédéralisme coopératif belge », in *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 435 ; L. GALLEZ et A. VANDECAPELLE, « L'intervention des communes dans les matières communautaires à Bruxelles », in *Les dix-neufs communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 472.

⁽²⁹⁾ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 325. Dans le même sens, L. GALLEZ et A. VANDECAPELLE, op. cit., pp. 473-474 et réf. citées.

⁽³⁰⁾ À propos de ce critère voy. D. RENDERS, « La médiation des dettes et l'application territoriale des normes communautaires », D.C.C.R., 1997, pp. 26-29.

⁽³¹⁾ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, op. cit., p. 101.

⁽³²⁾ A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, pp. 372-373 ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, op. cit., p. 1090 ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 330 ; M. UYTENDAELE, op. cit., p. 979. Adde B. DEMARSIN, « 'This is our history, this is our soul'. La protection du patrimoine culturel mobilier en Belgique », in *Droit des contrats. France, Belgique*, coll. Contrats & Patrimoine, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 275.

Le système établi par le Constituant a pour lui l'avantage de la souplesse. Les destinataires des normes communautaires – prises dans les domaines de la culture ou de l'éducation – sont uniquement les institutions qui relèvent exclusivement, en raison de leurs activités, de l'une ou de l'autre communauté. Par conséquent, les personnes privées ne sont régies par les décrets communautaires que de manière indirecte, en recourant aux institutions et aux services procurés par celles-ci⁽³³⁾.

Ce système devrait également présenter l'avantage qu'il n'y a jamais, en principe, qu'un législateur compétent pour une situation déterminée sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Comme l'a déjà souligné la Cour d'arbitrage, les communautés «doivent avoir égard à la répartition exclusive de compétence territoriale que la Constitution établit, en Belgique, en matière culturelle» (Const., art. 127, § 2)⁽³⁴⁾.

Ce système ne porte-t-il pas en lui les germes de ses propres limites? La complexité qui le caractérise et la solution particulière qui prévaut à l'égard des institutions bicommunautaires suffisent à en témoigner.

B. L'application des principes constitutionnels

La problématique soumise au Conseil d'État porte exclusivement sur la protection des biens mobiliers culturels. Il lui revient de déterminer si le Gouvernement de la Communauté française a correctement mis en œuvre le décret du 11 juillet 2002. Plus précisément, il appartient au juge administratif de vérifier si en appliquant ce décret aux biens mobiliers spécialement conçus et réalisés pour le palais Stoclet, l'exécutif communautaire a respecté tant le texte de la Constitution que le décret lui-même. Ce qui revient à poser la question de savoir si, *in fine*, le palais Stoclet constitue une institution, au sens de l'article 127 de la Constitution, qui relève exclusivement, de par ses activités, de la Communauté française.

La réponse à cette interrogation appelle deux remarques préalables.

La première a trait aux compétences culturelles des communautés. À quel titre les communautés peuvent-elles adopter des mesures de protection des biens culturels mobiliers? La section de législation du Conseil d'État a mis en évidence, dans l'avis rendu sur l'avant-projet de décret qui allait devenir le décret du 11 juillet 2002, qu'en «vertu de l'article 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution et de l'article 4, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Communautés sont compétentes pour régler la matière du patrimoine culturel».

⁽³³⁾ H. DUMONT, «Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone», *op. cit.*, pp. 563-564; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 980.

⁽³⁴⁾ C.A., arrêt n° 54/96, du 3 octobre 1996, B.7.1. La Cour d'arbitrage a également souligné que l'art. 127, § 2, de la Constitution «a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur puisse être localisé dans le territoire pour lequel il est compétent» (C.A., arrêt n° 56/2000, du 17 mai 2000, B.3.).

Elle en tire, ensuite, les conséquences. « Les Communautés peuvent donc définir ce qu'elles considèrent comme des biens culturels mobiliers et, parmi ceux-ci, les biens qui font partie de leur 'patrimoine majeur'. Les Communautés peuvent également prendre les mesures nécessaires en vue de la protection de ces biens culturels, et notamment leur classement – avec les restrictions pour les titulaires de droits réels – et l'octroi de subventions aux propriétaires »⁽³⁵⁾.

La compétence des communautés en matière de protection des biens culturels mobiliers est cependant affectée d'une double limite au moins. D'une part, les restrictions à l'exportation de ces biens relèvent de la compétence de l'autorité fédérale⁽³⁶⁾. D'autre part, les communautés doivent tenir compte des compétences des régions en matière de monuments et sites, et notamment de celle relative à la protection du patrimoine immobilier⁽³⁷⁾. Cette compétence régionale englobe les immeubles par destination⁽³⁸⁾. Elle inclut également les biens culturels immobiliers⁽³⁹⁾.

La seconde remarque se concentre sur le palais Stoclet, et plus particulièrement sur son statut ainsi que sur son organisation. Ce joyau architectural a été construit pour le compte d'Adolphe Stoclet, entre 1905 et 1911. « Le premier septembre 1945, Adolphe Stoclet constitue, avec son épouse Suzanne Stevens, d'autres membres de la famille et des tiers, une société civile immobilière sous la forme anonyme, qui prend la dénomination de Compagnie Immobilière SAS et à laquelle il est fait apport, entre autres, de la propriété située avenue de Tervuren, 279 à 281 à Woluwé-Saint-Pierre, comprenant [un] hôtel de maître, [un] pavillon et [un] jardin d'agrément »⁽⁴⁰⁾. Le statut et le sort des biens meubles spécialement conçus et réalisés pour le palais Stoclet font toutefois l'objet d'une controverse. Les parties requérantes « affirment que les meubles présents dans l'immeuble sont toujours restés dans le patrimoine d'Adolphe Stoclet et de Suzanne Stevens »⁽⁴¹⁾. Toutefois, l'évaluation de l'apport de l'immeuble fait à la Compagnie Immobilière SAS « tient expressément compte notamment de la décoration tant extérieure qu'intérieure de la propriété, de même que de l'aménagement luxueux de certaines pièces »⁽⁴²⁾, ce qui laisse supposer que les biens meubles conçus pour le palais ont également été apportés à la Compagnie Immobilière SAS.

⁽³⁵⁾ Projet de décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, avis du C.E., *Doc. parl.*, Cons. Comm. fr., sess. 2001-2002, n° 271/1, p. 31.

⁽³⁶⁾ L. spéc. 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 8°. Dans ce sens, Projet de décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, avis du C.E., *Doc. parl.*, Cons. Comm. fr., sess. 2001-2002, n° 271/1, p. 31.

⁽³⁷⁾ L. spéc. 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 4, 4°, et art. 6, § 1^{er}, I, 7°.

⁽³⁸⁾ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 111.

⁽³⁹⁾ F. RIGAUX, « Le patrimoine culturel : répartition des compétences et conflits de loi », *Rev. b. dr. const.*, 1994, p. 52.

⁽⁴⁰⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

⁽⁴¹⁾ *Ibid.*

⁽⁴²⁾ *Ibid.*

Ces précisions étant données, l'analyse du champ d'application du décret du 11 juillet 2002 peut débuter.

Selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, lorsqu'un décret – mettant en œuvre la compétence en matière culturelle des communautés – ne précise pas son champ d'application, sa sphère territoriale est régie par l'article 127, § 2, de la Constitution lui-même, auquel il est présumé être conforme, de sorte que les dispositions décrétales ne sauraient être entachées d'un excès de compétence⁽⁴³⁾. Cette présomption est toutefois réfractable⁽⁴⁴⁾.

Force est de constater qu'en l'espèce, le décret du 11 juillet 2002 fixe lui-même son champ d'application territorial. Le premier alinéa de l'article 2 dispose à cet égard que «le présent décret s'applique aux biens culturels mobiliers qui se situent, légalement et à titre définitif, dans la région de langue française ou qui se rattachent à une institution établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de son activité, doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française, soit après transfert d'une autre Communauté, dans le respect du § 2, soit après envoi légal et définitif d'un autre État membre de la Communauté européenne, soit importation d'un pays tiers, soit réimportation d'un pays tiers après envoi légal d'un autre membre de la Communauté européenne audit pays tiers»⁽⁴⁵⁾. La section d'administration du Conseil d'État en déduit logiquement que «la Communauté française est compétente pour les biens culturels qui se trouvent matériellement dans la région de langue française ou qui 'se rattachent' à une institution établie

(43) Voy. not. C.A., arrêts n° 11/98, du 11 février 1998, B. 17; n° 22/98, du 10 mars 1998, B.7.1; n° 50/99, du 29 avril 1999, B.5.

(44) C.A., arrêt n° 56/2000, du 17 mai 2000, B.5. et B.6.

(45) Et cet article de poursuivre: «2. Un bien culturel mobilier est présumé être localisé en Communauté française, soit: – quand il se trouve en région de langue française ou dans une institution établie dans la région bilingue, considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française, ou qu'il s'est trouvé dans cette région ou dans cette institution de manière continue ou discontinue, au moins quarante-huit mois durant les sept années qui précèdent la décision d'entamer la procédure de classement prévue à l'article 4, ou la demande d'expédition ou d'exportation; – durant les trois ans qui suivent son déplacement de la région de langue française ou d'une institution établie dans la région bilingue, considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française, vers la région de langue néerlandaise, vers la région de langue allemande ou vers une institution établie dans la région bilingue, considérée comme n'appartenant pas, ou pas exclusivement, à la Communauté française.

» 3. Par dérogation au point 2, second tiret, un bien culturel mobilier qui est déplacé de la région de langue néerlandaise ou de la région de langue allemande ou de la région bilingue vers la région de langue française ou dans une institution établie dans la région bilingue, considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française, n'est considéré, au sens du décret, être localisé en Communauté française qu'à l'expiration, d'un délai de trois ans prenant cours à la date du déplacement.

» 4. Il incombe au titulaire des droits réels d'un bien culturel mobilier qui entend contester l'applicabilité du présent décret à ce bien d'établir qu'il n'entre pas dans l'une des catégories visées au présent article».

dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, laquelle en raison de son activité, doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française»⁽⁴⁶⁾. Ce faisant, le décret du 11 juillet 2002 se conforme au prescrit de l'article 127, § 2, de la Constitution.

En adoptant la décision d'entamer la procédure de classement des biens mobiliers spécialement conçus et réalisés pour le palais Stoclet, le Gouvernement de la Communauté française a dû légitimement penser que ces biens relevaient de la compétence territoriale de la communauté en matière de protection des biens culturels mobiliers. Les biens du palais Stoclet étant localisés depuis 1911 sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'exécutif communautaire a dû considérer qu'ils appartenaient à une institution qui, de par ses activités, relevait exclusivement de la Communauté française. Là réside l'originalité de l'argumentation développée par la partie adverse devant le Conseil d'État.

Pour étayer sa position, le Gouvernement de la Communauté française développe un argument pour le moins original, à défaut d'être totalement convainquant. Le palais Stoclet serait un musée ou, à tout le moins, fonctionnerait de la sorte. Tel serait en l'espèce le critère de rattachement à la Communauté française.

Pour que l'argument franchisse avec succès le cap du contrôle de légalité et de constitutionnalité, encore fallait-il rapporter la preuve de deux éléments complémentaires. D'abord, il appartenait au Gouvernement de prouver qu'un musée, de par ses activités, pouvait être considéré comme une institution relevant de la Communauté française, au sens de l'article 127, § 2, de la Constitution. Mais, en outre, il fallait convaincre que ce musée, si tant est que le palais en soit un, relevait exclusivement, de par ses activités, de la Communauté française.

Qu'un musée puisse être considéré comme une institution, au sens de l'article 127, § 2, de la Constitution, ne pose guère de difficultés pour autant que l'on confère au terme «institutions» une interprétation large⁽⁴⁷⁾. Le Conseil d'État semble, en l'espèce, se rallier à cette position, non sans marquer quelques hésitations⁽⁴⁸⁾. Il est toutefois plus difficile de concevoir qu'un «musée» architectural et mobilier puisse être considéré comme une institution mono-

⁽⁴⁶⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

⁽⁴⁷⁾ Voy. *supra* et les réf. citées note 27.

⁽⁴⁸⁾ L'arrêt du Conseil d'État met ainsi en évidence que «la partie adverse, invoquant une certaine doctrine, affirme que le terme 'institutions' visé à l'article 127, § 2, de la Constitution peut comprendre des institutions privées; elle ajoute qu'un 'musée' – en l'occurrence un lieu pouvant être considéré comme un témoignage architectural et historique remarquable et renfermant des objets d'art tout aussi remarquables – qui appartient à une société de droit privé et est géré par cette dernière peut donc correspondre à la notion d'institution visée à l'article 127, § 2, de la Constitution».

communautaire⁽⁴⁹⁾ – qui relèverait, de par ses activités, exclusivement d'une communauté –. Un tel musée n'a-t-il pas vocation à s'adresser aux personnes quelle que soit leur langue?

L'exécutif communautaire va pourtant tenter de démontrer que le palais Stoclet est utilisé comme un musée, certes situé sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais qui, en raison de son activité, appartient exclusivement à la Communauté française. Il « appuie sa thèse sur les arguments selon lesquels le palais Stoclet est la propriété exclusive de la S.A. Compagnie Immobilière SAS dont les statuts sont publiés en français, dont tous les actes de gestion courante et journalière sont en français et dont la totalité de l'actionnariat est francophone ». Il « en déduit que les activités exercées par cette société – et notamment celles qui sont relatives à la gestion du palais Stoclet – le seraient en français, de telle sorte que cette institution peut être considérée, en raison de ses activités, comme appartenant exclusivement à la Communauté française »⁽⁵⁰⁾.

Le Conseil d'État ne va toutefois pas suivre la partie adverse sur le terrain pour le moins aventureux et controversable sur lequel elle a placé son argumentaire. Pour ce faire, le juge administratif développe un raisonnement en deux temps. D'abord, il constate que le palais Stoclet, depuis qu'il est la propriété de la S.A. Compagnie Immobilière SAS, c'est-à-dire depuis 1945, n'est pas accessible au public. Il en tire, ensuite, la conséquence irrémédiable. Le palais Stoclet n'est pas un musée au sens usuel du terme. Par cette constatation, c'est toute l'argumentation du Gouvernement de la Communauté française qui s'écroule.

Le Conseil d'État n'en reste pas là. Il explique ce qu'il faut entendre par un musée au sens usuel du terme et en tire une nouvelle fois les conséquences sur le plan de la compétence territoriale de la Communauté française. Un musée se comprend comme « un établissement dans lequel sont rassemblées et classées des collections d'objets présentant un intérêt historique, technique, scientifique, et, spécialement, artistique, en vue de leur conservation et de leur présentation au public ». Il résulte de tous ces éléments que le palais Stoclet « ne peut pas être juridiquement qualifié de musée de la Communauté française ni de musée reconnu par la Communauté française à défaut pour la partie adverse d'établir ou même d'affirmer qu'elle aurait pris une décision de reconnaissance en cette qualité du prétendu musée sur le fondement du décret du 17 juillet 2002 relatif

⁽⁴⁹⁾ Comment ne pas reprendre ici les mots de J.-F. NEURAY et les transposer au cas d'espèce. « Dans la réalité des choses, il n'existe pas plus d'agences de voyages dépendant de la commission communautaire française que de poissonneries 'bicommunautaires' ou de quincailleries relevant de la Communauté flamande à Bruxelles [...] » (« La réglementation du tourisme en région bruxelloise : une nécessaire mise au point », obs. sous C.A., arrêt n° 119/2004, du 30 juin 2004, *J.L.M.B.*, 2006, p. 234).

⁽⁵⁰⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales»⁽⁵¹⁾.

Il est permis de se demander si les arguments développés tant par l'exécutif communautaire que ceux soulevés par le Conseil d'État pour y répondre ne renvoient pas au critère «organisation» plutôt qu'au critère «activités». Le critère de rattachement imaginé, en l'espèce, pour justifier de la compétence de la Communauté française sur le palais Stoclet serait un critère organisationnel. Au critère requis par l'article 127, § 2, de la Constitution, aurait été substitué *de facto* le critère de l'article 128, § 2. Plusieurs éléments en témoignent. La partie adverse fait ainsi référence à la langue des statuts de la S.A. Compagnie Immobilière, de son actionnariat, des actes de gestion courante et journalière⁽⁵²⁾. Le Conseil d'État pointe, pour sa part, l'absence de subventionnement communautaire au titre de musée, ce qui a, somme toute, trait à l'organisation financière de l'institution concernée.

Or, la Cour d'arbitrage a déjà mis en exergue qu'il ne pouvait y avoir télescopage entre ces critères, ou plus exactement qu'on ne pouvait les substituer l'un à l'autre. Ils participent chacun pour ce qui les concerne, de manière particulière, à la définition de la compétence territoriale des communautés. Utiliser le critère organisationnel en lieu et place du critère matériel – ou *vice versa* – pour imposer des obligations à des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale entache le décret concerné d'un excès de compétence territoriale⁽⁵³⁾.

Le Conseil d'État franchit toutefois une étape supplémentaire. Il affirme, en effet, que le critère de rattachement développé, en l'espèce, par l'exécutif communautaire n'est pas pertinent, «en tant qu'il renvoie à la situation de la S.A. Compagnie Immobilière SAS»⁽⁵⁴⁾. Le décret du 11 juillet 2002 «tend à protéger les biens considérés en eux-mêmes», «parce que leur intérêt culturel intrinsèque est tel que l'on peut estimer qu'ils composent le 'patrimoine culturel' de la Communauté française». Et le Conseil d'État d'en tirer la conclusion : «la situation de leur propriétaire n'est, à cet égard pas pertinente, pas plus pour inclure un bien dans le patrimoine que pour l'en exclure»⁽⁵⁵⁾.

Le constat qui en découle ne laisse plus planer le doute. Le juge administratif met, en effet, en exergue que l'exécutif communautaire «n'identifie pas les activités de la société propriétaire de l'immeuble, qui seraient en rapport avec la gestion et la conservation de ces biens et en raison desquelles il appartiendrait

⁽⁵¹⁾ *Ibid.*

⁽⁵²⁾ Il y va d'une curieuse coïncidence avec certains éléments repris à l'art. 2 du décret de la Communauté française du 1^{er} juillet 1982 fixant les critères d'appartenance exclusive à la Communauté française des institutions traitant les matières personnalisables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (M.B., 27 août 1982).

⁽⁵³⁾ Voy. C.A., arrêt n° 124/99, du 25 novembre 1999, B.8.7.

⁽⁵⁴⁾ C.E., arrêt *Stoclet*, n° 156.418, du 15 mars 2006.

⁽⁵⁵⁾ *Ibid.*

exclusivement à la Communauté française». «Il n'apparaît pas davantage que la Communauté française aurait confié en ce domaine une mission quelconque à la société immobilière en cause».

La conclusion logique que tire le Conseil d'État de sa rigoureuse démonstration est qu'en l'état de la procédure, le (premier) moyen invoqué par les requérants peut être considéré comme sérieux. Ce faisant, le Conseil d'État constate tant l'inconstitutionnalité que l'illégalité de la décision du Gouvernement de la Communauté française du 14 octobre 2005. Il ne pouvait, sur la base du décret du 11 juillet 2002 – et, par voie de conséquence, sur la base de l'article 127, § 2, de la Constitution –, adopter une mesure de protection à l'égard des biens mobiliers spécialement conçus et réalisés pour le palais Stoclet. Il ne s'agit, en effet, pas d'une institution établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de ses activités, doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

C. Les enseignements et les prolongements de l'arrêt

L'arrêt commenté invite à poser un premier constat : ni la Communauté française, ni la Communauté flamande ne peuvent adopter de mesures de protection en faveur des biens culturels mobiliers sis sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui appartiennent à des personnes privées. Elles ne peuvent régir que les institutions qui relèvent exclusivement, en raison de leurs activités, de l'une ou l'autre d'entre elles. L'article 127, § 2, de la Constitution leur fait interdiction de régir directement les personnes dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁽⁵⁶⁾.

Un second constat s'impose. Si le palais Stoclet avait réellement été un musée et que, par ses activités, il ne pouvait relever exclusivement de l'une ou de l'autre communauté, ce palais constituerait une institution culturelle bicommunautaire. Dans ce cas, et selon une réponse classique, l'autorité fédérale aurait été seule compétente à son égard.

Une question ne peut manquer de se poser. Quelle est l'autorité qui, dès lors, est compétente, en matière culturelle, à l'égard des personnes privées établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ?

Théoriquement, deux réponses semblent pouvoir être apportées à cette question.

La première, la plus simple. Le vide juridique et constitutionnel : personne n'est compétent. Cette solution a pour elle l'avantage de la logique.

⁽⁵⁶⁾ Voy. en ce sens, à propos de l'art. 128 de la Const., C.A., arrêt n° 33/2001, du 13 mars 2001, B.4.3. et B.4.4. *Adde* : X. DELGRANGE, en collaboration avec H. DUMONT, «Bruxelles et l'hypothèse de la fédéralisation de la sécurité sociale», in *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 251 ; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 980.



La compétence matérielle est formellement attribuée aux communautés par la Constitution elle-même. Le Constituant détermine également la compétence *ratione loci* des communautés. La communauté ne peut mettre en œuvre territorialement, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la compétence qui lui est dévolue par la Constitution parce qu'elle ne peut créer directement de droits ou d'obligations au profit des particuliers bruxellois. En outre, il n'appartient pas à une autorité de mettre en œuvre une compétence constitutionnellement attribuée à une autre collectivité.

Les biens culturels des personnes privées échapperaient par conséquent, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à toute emprise juridique particulière⁽⁵⁷⁾. C'est ce que semble laisser entendre le Professeur F. Rigaux lorsqu'il écrit : « un second problème a pour objet [les biens culturels privés localisés] sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale [...]. Étant manifestement en dehors de la compétence territoriale de chacune des trois Communautés, ils ne pourront être protégés que si, lors de l'exécution de l'article 35 de la Constitution, une compétence est reconnue à cette fin à l'État fédéral »⁽⁵⁸⁾.

La distorsion entre compétence matérielle et compétence territoriale des communautés entraînerait *ipso facto* l'impossibilité juridique de mettre en œuvre, pour quelque autorité que ce soit, la première. Ce constat va toutefois à l'encontre du postulat de rationalité du Constituant. Ce postulat serait manifestement énervé par une incurie législative, même partielle, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il s'oppose à l'immobilisme et à la carence normatifs.

Une seconde solution est envisageable. En s'inscrivant dans les pas du postulat de rationalité du Constituant et en adoptant un raisonnement analogue à celui qui prévaut pour les institutions bicommunautaires, il pourrait se défendre que c'est l'autorité fédérale qui est compétente. Il en irait d'une règle générale : le constat de l'impossibilité d'exercer territorialement une compétence matérielle d'une collectivité fédérée – constat qui résulterait de la contradiction entre la compétence matérielle et la compétence territoriale – aurait pour conséquence de rapatrier la compétence matérielle, qui ne peut être mise en œuvre, dans le giron des compétences de l'autorité fédérale – uniquement pour ce qui concerne l'aire de compétence où elle ne saurait être exercée –⁽⁵⁹⁾. Cette solution présente l'avantage du pragmatisme et de la praticabilité.

Si l'on considère que c'est l'autorité fédérale qui est compétente, la question rebondit alors. En effet, à quel titre est-elle compétente ? Plus exactement, de quelle habilitation constitutionnelle peut-elle se prévaloir pour mettre en

(57) Les règles générales, tel le Code civil, s'y appliquent bien entendu.

(58) F. RIGAUX, *op. cit.*, pp. 53 et 54.

(59) Cette règle ne s'applique que pour autant que le Constituant ou le législateur spécial n'a pas prévu de règles spécifiques d'attribution différentes.

œuvre, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale uniquement, à l'égard des personnes privées seulement, une compétence dévolue, à tout le moins matériellement, par l'article 127, § 1^{er}, de la Constitution aux communautés ?

S'il se trouve des auteurs pour énoncer que c'est bel et bien l'autorité fédérale qui est compétente, ceux-ci ne s'expliquent toutefois pas en détails sur la justification constitutionnelle qui sous-tend cette règle⁽⁶⁰⁾.

La compétence de l'autorité fédérale semble pouvoir être justifiée de deux manières différentes.

L'intervention de l'autorité fédérale se fonderait sur sa compétence résiduelle. Son habilitation constitutionnelle résiderait par conséquent dans l'article 35 de la Constitution⁽⁶¹⁾. L'argument a de quoi surprendre. La compétence matérielle relative aux matières culturelles est formellement attribuée aux communautés, en vertu de l'article 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution. Peut-on encore, dans ce cas, parler au profit de l'autorité fédérale d'une compétence résiduelle, à savoir une compétence non expressément attribuée à une autre collectivité⁽⁶²⁾ ? Il faut toutefois souligner que seule la compétence matérielle est formellement attribuée aux communautés. La compétence territoriale direc-

⁽⁶⁰⁾ Ainsi M. PÂQUES relève qu'« il y a donc dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, des matières communautaires non réglées par les Communautés (cas des institutions bicommunautaires, des *personnes physiques*). Dans ces hypothèses, il y a place pour des interventions de l'État ou d'autres entités encore auxquelles la Constitution ou la loi spéciale attribuent des compétences communautaires que n'exercent pas les Communautés » (*op. cit.*, p. 104 ; voy. égal. p. 281 [c'est nous qui soulignons]). H. DUMONT écrit, pour sa part, que « dans les domaines de l'enseignement et de la culture, on sait aussi [que l'État fédéral] est seul compétent pour régir directement les personnes à Bruxelles [...] » (« Les matières communautaires à Bruxelles du point de vue francophone », *op. cit.*, p. 583). L. GALLET et A. VANDECAPPELLE soulignent que « les normes contraignantes régissant directement les personnes à Bruxelles ne peuvent être adoptées que par [...] l'État fédéral en ce qui concerne les matières culturelles » (*op. cit.*, p. 477). J. VELAERS met en exergue que « maatregelen op het vlak van onderwijs en cultuur die rechtstreeks de Brusselaars betreffen, behoren niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen. Alleen de federale wetgever is ervoor bevoegd » (*De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, p. 412 [c'est nous qui soulignons]). R. ANDERSEN et P. NIHOUL, analysant un avis de la section de législation du Conseil d'État, écrivent, à propos des autorités compétentes pour assurer la protection des biens culturels, que « ces autorités sont non seulement les autorités communautaires, mais également les autorités fédérales, car l'intervention de l'État est nécessaire en ce qui concerne les biens situés sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale [...] » (« Le Conseil d'État. Chronique de jurisprudence 2004 », *Rev. b. dr. const.*, 2005, pp. 174). *Adde* : B. DEMARSIN, *op. cit.*, p. 275. *Contra* : C. NAGELS, qui considère qu'« en Belgique, il n'existe que trois institutions culturelles bicommunautaires, *derniers bastions de l'État Fédéral dans l'exercice de la culture* » (« Le Palais des Beaux-Arts de Bruxelles entre droit administratif et droit des groupements », *Rev. prat. soc.*, 2005, p. 159 [c'est nous qui soulignons]).

⁽⁶¹⁾ Sur les compétences résiduelles, voy. F. DELPÉRÉE et A. ALEN, « Les compétences résiduelles », *J.T.*, 1991, pp. 805-808.

⁽⁶²⁾ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 586. *Adde* : Ch.-H. BORN, « Article 35 », in *La Constitution belge. Lignes & entrelignes* (M. VERSUSSEN dir.), Bruxelles, Ed. Le Cri, 2004, p. 129.



tement relative aux personnes sises en région bilingue de Bruxelles-Capitale est quant à elle indéterminée.

Pour sortir de l'impasse, une voie semble pouvoir être empruntée. Il s'agit de développer un raisonnement analogue à celui qui a prévalu à la détermination de la compétence fédérale pour les institutions biculturelles. Cette compétence n'était pas non plus dévolue territorialement et spécifiquement par la Constitution. La section de législation du Conseil d'État a toutefois souligné que «l'autorité fédérale conserve, à *titre résiduel*, compétence exclusive à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté»⁽⁶³⁾. La section d'administration du Conseil d'État partage la même position⁽⁶⁴⁾.

La compétence fédérale résulterait par conséquent du hiatus entre compétence matérielle et compétence territoriale, qui existe dans le chef de deux communautés et qui résulte de la nature spécifique de celles-ci.

Ce constat repose sur une lecture *a contrario* de l'article 127 de la Constitution. Les Communautés flamande et française sont compétentes en matière culturelle. Elles peuvent exercer cette compétence sur le territoire de la région linguistique qui leur correspond ainsi qu'à l'égard des institutions bruxelloises qui, en raison de leurs activités, relèvent exclusivement de l'une ou de l'autre. *A contrario*, cette compétence ne leur est pas reconnue à l'égard des personnes privées situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La compétence communautaire en matière culturelle n'étant pas totalement attribuée *ratione loci*, la portion congrue de celle-ci revient par conséquent à l'autorité fédérale, au titre de sa compétence résiduelle.

Autrement dit, il résulterait de cette lecture *a contrario* de l'article 127 de la Constitution que l'autorité fédérale conserve, à titre résiduel, compétence exclusive, dans les matières culturelles, à l'égard tant des personnes physiques que des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté.

D. Les perspectives

Cet arrêt illustre les difficultés de la mise en œuvre des compétences communautaires sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il met

⁽⁶³⁾ C.E., L. 23.040, 4 mai 1994, cité par F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 101 (c'est nous qui soulignons).

⁽⁶⁴⁾ Il a ainsi été jugé que «les établissements hôteliers ne sont pas, par leurs activités, des institutions culturelles qui pourraient relever exclusivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande et que celles-ci pourraient, chacune pour ce qui la concerne, régler en application de l'article 127, § 2, de la Constitution ; il y va au contraire, d'institutions que seule l'autorité fédérale peut régir» (C.E., arrêt *Huberty*, n° 50.242, du 16 novembre 1994).

en exergue les limites inhérentes à la distribution des compétences territoriales qu'opère l'article 127 de la Constitution. Il pose indirectement la question des palliatifs envisageables pour y remédier. Un élément essentiel, en effet, ne peut être perdu de vue. Certains biens culturels mobiliers sis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale méritent une protection particulière. Comment dès lors pourvoir à leur protection efficace et au nécessaire financement de leur restauration éventuelle ?

Cette question appelle une réponse à la fois analytique et prospective.

L'autorité fédérale est seule compétente pour adopter des mesures de préservation des biens culturels mobiliers appartenant à des personnes privées et situés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Par conséquent, ni le décret du 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, ni le décret de la Communauté flamande du 23 janvier 2003 portant protection du patrimoine culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel⁽⁶⁵⁾ ne trouvent à s'appliquer à ces biens.

Deux textes législatifs autorisent néanmoins un début de protection de ces biens. Il s'agit respectivement de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et sites⁽⁶⁶⁾ et de la loi du 16 mai 1960 relative au patrimoine culturel mobilier de la Nation⁽⁶⁷⁾. Force est toutefois de constater la carence de ces textes au regard d'une protection efficace des biens culturels mobiliers (privés) bruxellois. Si le premier autorise une mesure de classement, celle-ci se limite toutefois aux objets mobiliers appartenant à différentes autorités publiques dont la conservation est d'intérêt national⁽⁶⁸⁾. Les biens privés sont donc exclus de cette protection. De plus, en 1988 déjà, F. Haumont dénonçait l'inertie des autorités quant à l'adoption des mesures prévues par cette loi⁽⁶⁹⁾. Près de vingt ans plus tard, l'inertie semble toujours présente. Quant à la loi du 16 mai 1960, elle concerne uniquement la limitation de l'exportation de certains biens culturels déterminés.

Comment, dans ces conditions, pourvoir à une protection efficace du patrimoine culturel mobilier (privé) bruxellois ? Si plusieurs pistes peuvent être explorées, toutes ne peuvent être retenues.

Si l'on considère que les Communautés flamande et française disposent de la plénitude de la compétence matérielle en matière culturelle, il pourrait s'envisager qu'elles transfèrent respectivement cette compétence à la Région bruxelloise, qui la mettrait en œuvre sur son territoire. Cette solution doit, d'emblée,

⁽⁶⁵⁾ M.B., 14 mars 2003.

⁽⁶⁶⁾ M.B., 5 septembre 1931.

⁽⁶⁷⁾ M.B., 5 août 1960.

⁽⁶⁸⁾ L. 7 août 1981 sur la conservation des monuments et sites, art. 17 à 20.

⁽⁶⁹⁾ F. HAUMONT, « La protection du patrimoine culturel mobilier », *Ann. dr. Louvain*, 1988, p. 385.

être exclue. Elle s'expose à un double écueil constitutionnel. Les articles 137 et 138 de la Constitution s'opposent à ce type de transfert de compétences «inter-fédéré». De plus, l'article 39 fait interdiction à la Région bruxelloise d'exercer les compétences communautaires.

Pourquoi alors, à l'instar de ce qui a prévalu pour les matières personnalisables, ne pas confier à la Commission communautaire commune (COCOM) la compétence relative aux biens culturels mobiliers bruxellois ? Là encore, le texte de la Constitution s'oppose à cette proposition. En effet, l'article 135 prévoit uniquement que ce sont les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, § 1^{er}, à savoir les matières bipersonnalisables, qui peuvent être transférées à la COCOM.

La seule solution qui puisse être proposée, pour l'heure⁽⁷⁰⁾, consiste à encourager l'autorité fédérale à prendre ses responsabilités dans ce domaine, en adoptant les mesures législatives nécessaires à la protection du patrimoine culturel mobilier (privé) bruxellois. Pour rendre cette solution applicable, pourquoi, dans ce domaine comme dans d'autres, ne pas conclure un accord de coopération entre l'État fédéral et les communautés⁽⁷¹⁾ ?

On le voit, la protection du patrimoine culturel mobilier fait partie de ces matières qui mettent en relief la complexité du système constitutionnel belge. La répartition des compétences fixée sur le papier de la Constitution et des lois spéciales s'expose, parfois, aux écueils de sa praticabilité réelle. L'arrêt commenté a le mérite de mettre en évidence que le texte constitutionnel contient des interstices qu'il s'agit de combler au moyen d'une interprétation dynamique de la norme fondamentale.

⁽⁷⁰⁾ La Constitution pourrait également être révisée dans le sens d'une éventuelle précision des conditions d'intervention des communautés à l'égard des personnes physiques établies sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

⁽⁷¹⁾ Sur le régime juridique des accords de coopération, voy. récemment J. POIRIER, «Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge», *Rev. dr. U.L.B.*, 2006, n° 33, pp. 261-314 ; H. DUMONT, «Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération», *Rev. dr. U.L.B.*, 2006, n° 33, pp. 315-344.