

agricoles. Après avoir sélectionné un projet de construction approprié et procédé à l'extraction d'échantillons de sols, Porr Bau a fourni les matériaux demandés.

Les sols excavés avaient été contrôlés et qualifiés de sols relevant de la classe de qualité la plus élevée des sols d'excavation non pollués établie dans le droit autrichien, d'utilisation appropriée et autorisée aux fins du développement des terres.

Les autorités nationales ont considéré que ces sols en cause constituaient des déchets au sens de la loi fédérale autrichienne relative à la gestion des déchets et qu'ils étaient soumis au paiement d'une contribution sur les sites dangereux désaffectés. Elles ont également estimé qu'au moment de leur fourniture, le statut de déchets de ces sols n'avait pas pris fin, essentiellement en ce qu'il n'avait pas été satisfait à certaines exigences formelles prévues par le plan fédéral de gestion des déchets.

Le tribunal administratif régional autrichien saisi du recours contre cette décision, a déféré des questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive « déchets » s'agissant, en premier lieu, de la notion de « déchet » et, en second lieu, des conditions dans lesquelles des matériaux d'excavation, à savoir des sols non pollués relevant de la classe de qualité la plus élevée, parviennent à la fin du statut de déchet.

Ayant rappelé sa jurisprudence quant à la qualification de déchets et la circonstance qu'il appartient à la Juridiction de renvoi de vérifier si, au regard des éléments du dossier qu'elle rappelle aux points 32 à 39 de l'arrêt, l'entreprise de construction avait effectivement l'intention de se défaire des matériaux d'excavation, la Cour va clairement orienter la réponse à cette question de manière négative.

Ainsi, « il ressort des éléments portés à la connaissance de la Cour que, avant même l'excavation des matériaux en cause au principal, il existait une demande expresse, formulée par les exploitants agricoles locaux, de fourniture de tels matériaux. Après que des projets de construction appropriés se sont présentés, rendant les matériaux d'excavation demandés disponibles, cette demande aurait abouti à un engagement, de la part de Porr Bau, de mettre à disposition ces matériaux d'excavation, assorti d'une convention en

vertu de laquelle cette entreprise exécuterait, au moyen de ceux-ci, des travaux de remise en culture et d'amélioration de terres et de surfaces agricoles dûment identifiées. De tels éléments, s'ils sont avérés, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, ne paraissent pas de nature à établir l'intention de l'entreprise de construction concernée de se défaire desdits matériaux. » (pt 49 de l'arrêt). Partant, ces sols d'excavation ne devraient pas être considérés, dans un cas comme l'affaire au principal, comme des déchets au sens de la directive.

La Cour va également émettre un a priori favorable (mais il appartiendra à la Juridiction de renvoi de vérifier) pour considérer que des sols d'excavation constituent un sous-produit pour autant que les conditions prévues à l'article 5 de la directive qu'elle rappelle et détaille soient remplies.

On relèvera notamment que rappelant la condition d'immédiateté de la fourniture, la Cour rappelle les conditions mises à l'admissibilité d'un stockage temporaire « Dans l'hypothèse où lesdits matériaux n'auraient pas été fournis immédiatement, il convient d'admettre un stockage d'une durée raisonnable permettant leur entreposage temporaire, jusqu'à la réalisation des travaux auxquels ils sont destinés. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point 45 du présent arrêt, cette durée de stockage ne doit toutefois pas excéder ce qui est requis pour que l'entreprise concernée soit à même d'exécuter ses obligations contractuelles (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, point 45 et jurisprudence citée). » (Pt 53).

Sur la fin du statut de déchet des matériaux d'excavation, il ressort de l'analyse du dossier dont dispose la Cour que le statut de déchet des matériaux d'excavation en cause au principal n'a pas pris fin pour une raison qui était essentiellement imputable au non-respect de critères (purement) formels dépourvus de pertinence aux fins de la protection de l'environnement, ce qui contrevient aux objectifs de la directive.

David PAULET

4. Cour constitutionnelle

C.C., 13 octobre 2022, n° 120/2022

La protection d'ensemble peut s'étendre au mobilier et aux objets exposés dans un musée fédéral classé

Le 13 octobre 2022, la Cour constitutionnelle répond à deux questions préjudicielles du Conseil d'État relatives à la protection d'ensemble d'un monument. L'affaire concerne le

classement par extension, par la Région de Bruxelles-Capitale, du mobilier et des objets exposés dans deux salles (les Salles historique et technique) du Musée royal de l'Armée et de l'Histoire militaire¹. Entre-temps repris sous le *War Heritage Institute*, le Musée ainsi que le Conseil des ministres et la Régie des bâtiments contestent ce classement devant le Conseil d'État sur la base de la répartition des compétences entre la Région et l'État fédéral.

Tout comme dans la fameuse saga du Palais Stoclet², la question porte sur l'interprétation du droit bruxellois de la protection du patrimoine immobilier et plus particulièrement,

1. Arrêté du 1^{er} juin 2017 entamant la procédure d'extension classement comme monument, aux éléments (mobilier et objets) faisant intrinsèquement partie du décor scénographique des salles historique et technique situées dans les galeries courbes du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire, sur la base de l'article 206, 1^{er} a), du CoBAT. L'arrêté du 16 mai 2019 procède au classement effectif de ces éléments : Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale classant par extension comme monument les éléments (mobilier et objets) faisant intrinsèquement partie du décor scénographique des Salles Historique et Technique situées dans les galeries courbes du Musée royal de l'Armée et d'Histoire Militaire sis parc du Cinquantenaire 3 à Bruxelles.
2. Voir à cet égard, M.-S. DE CLIPPELE, « Quand l'art ouvre la voie au droit : le palais Stoclet », *J.T.*, janvier 2013, vol. 4, n° 6506, pp. 49-59 ; M.-S. DE CLIPPELE, « Le palais Stoclet, une protection d'ensemble à tout prix ? », *A.P.M.*, 2014, vol. 1, pp. 83-89.

vu la saisine constitutionnelle, sur la compétence de la Région bruxelloise. L'article 206, 1°, a), du CoBAT définit en effet le monument comme « toute réalisation particulièrement remarquable, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation ». En d'autres termes, pourraient être protégés comme monument non seulement des biens immeubles (par nature³, par incorporation⁴ ou par destination⁵), mais aussi des biens meubles, pour autant qu'ils fassent partie intégrante du monument. Ce faisant, et comme nous avons déjà pu l'écrire⁶, le droit du patrimoine culturel se détache des catégories civiles distinguant les biens meubles des biens immeubles, en offrant une définition autonome à la notion de monument.

Cette définition a du sens pour la protection du patrimoine : que serait une œuvre d'art totale comme le Palais Stoclet (qualifié de *Gesamtkunstwerk* selon le style de la Sécession viennoise) si l'intérieur était vidé de ces objets conçus par l'architecte de l'ensemble de la réalisation (bâtiment, mobilier, jardin, décoration, ...) ? D'autres exemples ont également convaincu le juge administratif de l'importance de protéger des objets meubles à l'intérieur d'un monument, comme le plafond marouflé dans un atelier d'artiste⁷ ou deux tableaux peints au départ d'une villa classée comme monument⁸. Dans d'autres cas cependant, le juge estimait le « lien indissociable » entre ces objets meubles et le monument moins fort et a annulé le classement d'ensemble⁹.

Il n'empêche que l'appréciation concrète du classement d'ensemble demeure complexe : comment déterminer si un objet dispose d'un lien indissociable avec le monument ? Le juge n'offre que peu de critères : le lien indissociable doit être « direct et réel », ce que doit établir la motivation de l'acte administratif de protection du bien immeuble¹⁰. Dans l'affaire Stoclet, le juge administratif précise que :

« Pour déterminer la nature de ce lien, il y a lieu d'avoir égard aux objectifs de la législation sur la conservation du patrimoine immobilier, lesquels sont révélés par les motifs qui, selon l'article 206, 1°, a) du CoBAT, justifient le classement, à savoir l'intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, social, technique ou folklorique. Il en résulte que ce lien peut être notamment de nature historique, esthétique

et artistique. Certains objets sont, de par leur nature, tellement attachés à un monument, dont ils contribuent à déterminer la valeur socioculturelle, artistique ou historique, que, pour être pleine et entière, la protection du bâtiment comme monument doit s'étendre à ces objets, indépendamment de la valeur intrinsèque qu'ils pourraient avoir de manière isolée par rapport à l'ensemble dans lequel ils s'insèrent. »¹¹.

Le juge poursuit en affirmant que « S'avèrent indifférentes à cet égard leur qualification en droit civil et l'identité de leurs propriétaires, ces considérations étant dépourvues de pertinence pour délimiter la partie de l'ensemble qui mérite la protection au titre de monument historique. »

La prévisibilité de la mesure n'en est pas facilitée. Afin de palier à l'insécurité juridique de l'application de cette protection d'ensemble, certaines autorités publiques ont élaboré des circulaires précisant de quelle manière ils entendaient la notion de « biens culturels faisant partie intégrante » du monument¹². Cela n'est toutefois pas le cas de la Région de Bruxelles-Capitale. Peut-être est-ce pour cette raison que le *War Heritage Institute* s'est étonné de la décision d'extension de classement aux objets exposés dans les vitrines de son musée ? L'arrêté de classement de la Région de Bruxelles-Capitale poursuit à cet égard un objectif de protection d'ensemble qui ne tient pas compte de la distinction entre biens immobiliers et biens mobiliers.

Or, cette distinction est essentielle dans la répartition des compétences en matière de patrimoine culturel. En effet, la logique suivie en 1988 lors d'une nouvelle répartition des compétences s'est fondée sur une scission civiliste : le patrimoine culturel immobilier (il était question à l'époque des « monuments et des sites », auxquels on peut notamment ajouter les paysages, les sites et fouilles archéologiques, ainsi que les ensembles architecturaux) a été transféré aux trois Régions, alors que le patrimoine mobilier et immatériel est resté aux mains des communautés¹³. Cette scission s'est par ailleurs complexifiée au gré des réformes de l'État subséquentes, de sorte que désormais la compétence pour le patrimoine immobilier appartient aux trois Régions ainsi qu'à la Communauté germanophone et la compétence pour

3. Article 3.47, al. 1, du nouveau Code civil : « Sont immeubles par leur nature, les fonds de terre et les divers volumes les composant, déterminés en trois dimensions. »

4. Article 3.47, al. 2 et 3, du nouveau Code civil : « Sont immeubles par incorporation, tous ouvrages et plantations qui, s'incorporant aux immeubles par nature, en constituent une composante inhérente. Sont aussi immeubles par incorporation, les composantes inhérentes de ces ouvrages et plantations, que ces composantes inhérentes soient incorporées ou non. »

5. Article 3.47, al. 4, du nouveau Code civil : « Les accessoires d'un immeuble sont réputés immeubles par destination. » ; « Dans la mesure où ils appartiennent à la même personne, un bien est l'accessoire d'un autre bien, soit s'il lui est attaché ou placé à demeure, soit s'il est mis au service de l'exploitation ou de la sauvegarde de ce bien principal » (article 3.9 du nouveau Code civil).

6. M.-S. DE CLIPPELE et N. BERNARD, « Quand la définition de monument ne suit pas les catégories civiles du droit des biens : regards croisés entre droit administratif et droit civil, à la lumière du projet de réforme du Code civil » in J. VAN MEERBEECK (éd.), *La distinction entre droit public et droit privé : pertinence, influences croisées et questions transversales*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 265-306.

7. C.E., arrêt n° 100.286, 25 octobre 2001, *Simon et Hennebicq* : « Considérant que la circonstance que la toile ornant le plafond du salon du rez-de-chaussée ne soit pas signée et qu'elle soit amovible, n'est de nature ni à l'exclure d'une procédure de classement ni à empêcher que l'intérêt qu'elle présente (sa valeur historique – qui est de rappeler la mémoire du maître des lieux – et artistique (technique de la toile marouflée)) soit pris en considération pour classer la pièce l'abritant ; que l'article 2, 1°, a, de l'ordonnance inclut expressément dans la notion de monument pouvant être classé, les éléments décoratifs faisant partie intégrante de la réalisation ; ».

8. C.E., arrêt n° 193.429 du 19 mai 2009, *n.v. Compagnie Het Zoute* ; confirmé après une question préjudicielle devant la Cour constitutionnelle par C.E., arrêt n° 208.131 du 14 octobre 2010, *n.v. Compagnie Het Zoute*. Dans l'arrêt rendu sur question préjudicielle, la Cour constitutionnelle justifie le classement de ces deux biens meubles car « certains objets sont, de par leur nature, tellement attachés à un monument, dont ils contribuent à déterminer la valeur socio-culturelle, artistique ou historique, qu'ils doivent être protégés en même temps que le monument » (C.C., arrêt n° 25/2010 du 17 mars 2010, B.2.6).

9. C.E., arrêt n° 184.936, 30 juin 2008, *V.Z.W. Zusters van Maria*.

10. C.E., arrêt n° 193.429 du 19 mai 2009, *n.v. Compagnie Het Zoute*, p. 5 et 9.

11. C.E., arrêt n° 210.985, du 2 février 2011, *Consorts Stoclet*.

12. Pour l'instant, seule la Flandre a rédigé plusieurs circulaires à cet égard, la première datant de 2015 et la dernière en date du 15 octobre 2022 : Inge DEBACKER, Veerle DE HOUWER, Helena DUCHÈNE, Stefanie GILTÉ, Leen MEGANCK, Thomas PEVERNAGIE, Steven TRICOT, Barbara VANDIONANT, *Richtlijn – Cultuurgoederen in monumenten/15.10.2022*, Agentschap Onroerend Erfgoed, disponible par le lien suivant : https://www.onroerenderfgoed.be/sites/default/files/2022-10/Richtlijn-over-cultuurgoederen-15102022-bijlage_0.pdf (consulté le 23 mars 2023).

13. Pour un aperçu plus approfondi voir M.-S. DE CLIPPELE, *Protéger le patrimoine culturel : à qui incombe la charge ?*, Collection générale, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2020, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/26644>.

le patrimoine mobilier aux trois communautés, ainsi qu'à la Région bruxelloise pour le biculturel d'intérêt régional¹⁴. L'État fédéral demeure, quant à lui, compétent de manière résiduaire, entre autres pour les collections muséales dans les établissements scientifiques fédéraux¹⁵. Cette répartition exclusive souffre toutefois d'un caractère artificiel, qui apparaît clairement lors d'une décision de protection d'ensemble, c'est-à-dire de l'intérieur faisant partie intégrante d'un monument.

Afin de permettre une politique de protection patrimoniale effective et cohérente¹⁶, une certaine incursion est admise par la voie des compétences implicites. L'arrêt commenté confirme ainsi un arrêt précédent, datant du 17 mars 2010¹⁷ quant à la possibilité de protéger des objets mobiliers au sein d'un monument – qui devraient en principe ressortir de la compétence des trois communautés, voire de la Région bruxelloise en cas d'intérêt régional de ces objets – par le biais des compétences implicites prévues à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Aussi le point B.6. de l'arrêt commenté précise que :

« L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, lu en combinaison avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, permet néanmoins à la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter des dispositions ordonnancielles dans une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, à condition que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice des compétences de la Région, que cette matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence de ces dispositions sur la matière fédérale ne soit que marginale ». La compétence de la Région bruxelloise est ainsi admise sous les conditions strictes de l'article 10 relatif aux compétences implicites. Par ailleurs, la Cour précise que cette compétence doit être appréciée de manière stricte : le Conseil d'État doit évaluer pour chaque bien mobilier son caractère indissociable pour faire partie intégrante de l'immeuble protégé. Notons que le juge constitutionnel précise que cette vérification doit se faire « dans le cadre de la loyauté fédérale » sans qu'il soit clair ce que cet ajout implique exactement (voir B.9).

Il est au demeurant intéressant de remarquer que la Région n'a pas voulu classer ces biens mobiliers au titre de trésor sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019 relative au patrimoine culturel mobilier¹⁸. Elle se serait probablement heurtée aux limites de sa compétence pour le patrimoine biculturel d'intérêt régional, soit, comme l'a précisé le juge constitutionnel un an auparavant :

« En matière de patrimoine culturel, cette attribution limitée implique que la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale s'étend uniquement au patrimoine biculturel qui n'a pas une envergure nationale ou internationale (...) Cette condition d'intérêt régional s'applique au patrimoine visé.

Dès lors que l'intérêt régional se définit en termes de rayonnement ou d'envergure géographique, et non, comme le soutient pourtant le Gouvernement bruxellois, par rapport au constat d'une carence de l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences, cette condition s'applique nécessairement aux situations concrètes que le législateur ordonnanciel entend régler. »¹⁹.

Selon cette décision, le critère de l'intérêt régional pour fonder la compétence de la Région bruxelloise doit être appliqué à chaque objet individuellement : tel tableau ou telle statue dispose d'un intérêt régional (voire communal) et peut être classée par la Région, ou au contraire a-t-elle un rayonnement ou une envergure nationale ou internationale et ne peut être protégée que par l'État fédéral, sur la base de sa compétence résiduaire ? Nul doute que l'application concrète de cette répartition constitutionnelle des compétences risque de soulever certains problèmes à l'avenir. En somme, la Cour constitutionnelle valide – sur le plan de la répartition des compétences et des pouvoirs implicites – la démarche de la Région bruxelloise pour étendre son classement aux objets et mobilier Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire, même si elle précise que celle-ci doit demeurer d'interprétation stricte. Il reste à voir si le Conseil d'État validera le lien indissociable entre chaque objet et mobilier avec le monument classé. Un tel classement d'ensemble entraîne par ailleurs une obligation de maintien *in situ* qui risque de limiter les possibilités de déplacement des objets au sein de différents établissements du *War Heritage Institute* (le Fort de Breendonk, le Bastogne Barracks, le Boyau de la Mort de Diksmuide, le Gunfire Brasschaat et le Bunker de Commandement Kemmel), voire ailleurs. Néanmoins, des autorisations (temporaires) de déplacement pourront toujours être demandées à la Région bruxelloise suivant la procédure de permis prévue aux articles 98 et suivant du CoBAT.

Marie-Sophie DE CLIPPELE

C.C., 10 novembre 2022, n° 147/2022

Interdiction d'installation et de remplacement des chaudières à mazout – Droit flamand – Compétence régionale – Respect du principe de loyauté fédérale – Mesure d'effet équivalent – Atteinte à la liberté d'entreprendre (non) – Réglementation de l'usage des biens – Proportionnalité – Discrimination (non)

14. Article 135bis de la Constitution. Sur cette notion complexe, voir e.a. Q. PEIFFER, « La répartition des compétences en matière de patrimoine culturel en Région de Bruxelles-Capitale », *A.P.M.*, 2019, n° 2-3, pp. 280-289.

15. Voir B.3 de l'arrêt commenté : « Le patrimoine culturel qui ne relève pas des compétences de la Communauté française, de la Communauté flamande ou de la Région de Bruxelles-Capitale ressortit à la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Cette dernière est ainsi compétente à l'égard du patrimoine biculturel ayant une envergure nationale ou internationale et, en particulier, à l'égard des biens mobiliers qui relèvent d'un établissement scientifique ou culturel fédéral ». Les ESF sont énumérés dans l'A.R. du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques et culturels fédéraux, *M.B.*, 7 décembre 1996, modifié par l'A.R. du 9 avril 2007, *M.B.*, 20 avril 2007 reprenant les établissements suivants : les archives générales du Royaume et les archives de l'État dans les provinces, la Bibliothèque royale de Belgique, l'Institut d'Aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, l'Institut royal du Patrimoine artistique, l'Institut royal de météorologie de Belgique, le Musée royal de l'Afrique centrale, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, les musées royaux des Beaux-Arts, l'Observatoire royal de Belgique, le centre d'études et de documentation Guerre et sociétés contemporaines, centre autonome rattaché aux Archives générales du Royaume et à la Bibliothèque royale de Belgique. L'État fédéral est également compétent pour les biens culturels dans les institutions biculturelles d'intérêt national (le Théâtre de la Monnaie, le Palais des Beaux-Arts, l'Orchestre national de Belgique et la Cinémathèque royale de Belgique), ainsi que pour les biens culturels affectés au service public de l'État (collections culturelles de la Banque Nationale, SPF divers).

16. Le Gouvernement bruxellois mentionne l'exercice utile de ses compétences dans l'arrêt commenté.

17. C.C., arrêt n° 25/2010 du 17 mars 2010.

18. Ordonnance du 25 avril 2019 relative à la protection du patrimoine mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 mai 2019.

19. C.C., arrêt n° 71/2021 du 20 mai 2021, B.9.4.