

Numéro du rôle : 4716
Arrêt n° 25/2010 du 17 mars 2010

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 2, 2°, du décret flamand du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 8 décembre 1998 contenant diverses dispositions dans le cadre du contrôle budgétaire 1998, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt, du juge M. Melchior, faisant fonction de président, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 193.429 du 19 mai 2009 en cause de la SA « Compagnie Le Zoute » contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 mai 2009, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, 2°, du décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 8 décembre 1998 contenant diverses dispositions dans le cadre du contrôle budgétaire 1998, viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives des communautés et des régions ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Compagnie Le Zoute », dont le siège social est établi à 8300 Knokke-Heist, Prins Filiplaan 53;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 12 janvier 2010 :

- ont comparu :

- . Me J. Vanpraet *loco* Me D. Van Heuven et Me S. Ronse, avocats au barreau de Courtrai, pour la SA « Compagnie Le Zoute »;

- . Me N. De Clercq *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 10 mai 2004, la SA « Compagnie Le Zoute » a introduit, devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, un recours en annulation de l'arrêté du 27 janvier 2004 du ministre flamand des Affaires intérieures, de la Culture, de la Jeunesse et de la Fonction publique protégeant comme monument, notamment, la villa « Maeger Scorre », « dans la mesure où les peintures ' Promenade à travers le Zoute en 1930 ' et ' Balade le long de la digue du Comte Jean ' sont comprises dans ce classement ».

La partie requérante a soulevé divers moyens, qui ont presque tous été rejetés comme étant non fondés. Toutefois, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat pose une question préjudicielle concernant le premier moyen pris par la partie requérante. Cette dernière fait valoir que la protection d'un bien purement mobilier (en l'espèce deux peintures) comme monument est une matière communautaire au sens de l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le ministre flamand compétent pour les monuments et les sites ne pouvait pas signer en cette seule qualité l'arrêté de protection. Par conséquent, un problème de compétence se pose et le Conseil d'Etat se voit contraint de poser la question préjudicielle précitée.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement flamand admet que les « matières culturelles » ont partiellement évolué d'une matière communautaire en une matière régionale, parce que la matière des monuments et des sites présente un lien étroit avec la matière régionale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En d'autres termes, le Gouvernement flamand estime que la « matière culturelle » des monuments et des sites est devenue une matière régionale.

En outre, ce que l'on entend par la notion de « monument », est déterminant pour la question de la compétence. Si l'on ne pouvait entendre par « monument » que les biens purement immobiliers, il faudrait alors admettre que tout ce qui n'est pas purement immobilier ne peut être considéré comme un « monument » et n'est dès lors pas une matière régionale. Selon le Gouvernement flamand, cette interprétation semble toutefois ne pas correspondre à l'objectif du transfert de compétences aux régions opéré par le législateur spécial, qui était conscient que certains biens qui ne sont pas purement immobiliers peuvent quand même être compris dans la notion de « monument ».

A l'origine, le législateur décretaal a défini la notion de « monument » dans le même sens que le législateur spécial, à savoir « un objet immobilier, [...], y compris les objets mobiliers qui en font partie et qui sont devenus immeubles par destination ». Le problème de cette définition était que la notion d'« immeuble par destination » était une notion du droit des biens précisée par les articles 524 et 525 du Code civil, alors que l'intention n'était pas de déterminer ce qui fait précisément partie d'un bien immobilier, du point de vue du droit des biens, mais de déterminer les objets qui, de par leur nature, sont attachés à un monument et contribuent à en déterminer la valeur culturelle. C'est pour cette raison que le législateur décretaal a modifié la définition précitée par le décret du 8 décembre 1998 contenant diverses dispositions dans le cadre du contrôle budgétaire 1998 et a prévu qu'un monument est un « objet immobilier, [...], y compris les biens culturels qui en font partie intégrante, notamment l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs ». Le fait que ces objets sont dénommés biens culturels ne signifie pas, selon le Gouvernement flamand, que le législateur décretaal aurait subitement régleménté une matière communautaire.

Le Gouvernement flamand souligne également que, dans son rapport, l'auditeur ne suit pas, lui non plus, la thèse de la partie requérante.

A.1.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait encore valoir qu'il doit au moins être admis que le législateur décretaal était compétent en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En tant qu'autorité compétente pour régler la matière des « monuments », les régions doivent être considérées comme implicitement compétentes en ce qui concerne les biens qui en font partie intégrante. La compétence en matière de protection des « monuments » ne peut être exercée que si elle inclut la compétence de protéger les biens qui contribuent à déterminer la valeur de ces monuments. La compétence relative aux biens culturels d'un monument est également inhérente à la compétence en matière de « monuments ».

A.2.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* souligne d'abord que les peintures sont des biens mobiliers et qu'elles ont aussi été achetées en cette qualité. Elle estime que la protection des peintures en tant que biens purement mobiliers devait être le fait du ministre communautaire compétent pour le patrimoine culturel au sens de l'article 4, 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

A.2.2. La partie requérante devant la juridiction *a quo* retrace ensuite la genèse de la répartition des compétences en matière de patrimoine culturel. Jusqu'à la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'ensemble du patrimoine culturel relevait de la compétence des communautés. Par patrimoine culturel, on entendait alors tant le patrimoine mobilier qu'immobilier. Par la loi spéciale du 8 août 1988, le législateur spécial a transféré la compétence en matière de monuments et de sites aux régions. A ce moment, les biens purement mobiliers étaient exclus de la notion de « monument ».

Ce n'est que depuis la modification décrétole du 8 décembre 1998 qu'il est possible de protéger aussi, en même temps que le « monument », les biens purement mobiliers qui ne sont pas devenus immeubles par destination.

A.2.3. Selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, la seule question pertinente en l'espèce est de savoir si ce sont les régions ou les communautés qui sont compétentes pour protéger les biens purement mobiliers, son opinion étant qu'il s'agit d'une compétence communautaire.

La distinction entre la matière des monuments et des sites, d'une part, et celle des biens culturels, d'autre part, a été expressément consacrée par la loi spéciale, la première étant une compétence régionale et la seconde une compétence communautaire. Par conséquent, la protection du patrimoine culturel purement mobilier est une matière communautaire et le législateur décrétole régional a excédé sa compétence en prévoyant que des biens purement mobiliers qui ne sont pas devenus immeubles par destination peuvent aussi être classés avec le monument.

A.2.4. Enfin, la partie requérante devant la juridiction *a quo* fait référence à l'arrêt n° 184.936 du 30 juin 2008, par lequel la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a annulé un arrêté de protection d'un couvent, y compris les biens culturels qui en font partie intégrante, au motif que le ministre des Affaires intérieures, de la Fonction publique et de la Politique extérieure, signataire, n'était pas compétent pour adopter l'arrêté qui classe également des biens culturels, étant donné qu'en vertu de l'article 4, 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le « patrimoine culturel » est une matière communautaire.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand avance que la discussion au fond sur la qualification des biens concrètement protégés n'est pas pertinente. La partie requérante devant la juridiction *a quo* se focalise à tort sur la distinction entre biens mobiliers et immobiliers, en fonction de laquelle les régions seraient compétentes pour le patrimoine culturel pour autant seulement qu'il s'agisse de biens immobiliers, et les communautés pour les biens culturels mobiliers. Selon le Gouvernement flamand, les régions sont compétentes lorsqu'un bien mobilier relève du bloc de compétence relatif aux « monuments ». La question préjudicielle concerne la définition décrétole de la notion de « monument », plus particulièrement la question de savoir si la définition d'un monument en tant que bien immobilier « y compris les biens culturels qui en font partie intégrante, notamment l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs » excède le bloc de compétence relatif aux « monuments ».

A.3.2. Le Gouvernement flamand rappelle sa position et estime que l'autorité compétente pour les « monuments » est également compétente pour les biens qui en font partie intégrante, précisément parce que ces biens font partie du monument. Dissocier les monuments et les biens culturels qui en font partie intégrante aurait des conséquences néfastes sur les valeurs monumentale et autre des monuments, puisque les biens culturels visés contribuent à déterminer la valeur et le caractère monumental.

A.3.3. Enfin, le Gouvernement flamand souligne que la compétence relative aux biens culturels qui font partie intégrante d'un monument est inhérente au bloc de compétence relatif aux « monuments », de sorte que la compétence précitée est une « compétence tacite ». En outre, il est au moins question d'une compétence implicite, puisque la matière se prête à un règlement différencié, l'incidence de celle-ci étant seulement marginale et son exercice nécessaire.

A.3.4. En ce qui concerne l'arrêt n° 184.936 de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, le Gouvernement flamand souligne que le raisonnement de l'arrêt précité est obscur.

A.4.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* rappelle que, selon elle, il n'existe aucun fondement pour interpréter la notion d'« immeuble par destination » de manière tellement large que les biens dits purement mobiliers pourraient également être englobés dans cette notion.

A.4.2. Subsidiairement, la partie requérante devant la juridiction *a quo* attire encore l'attention sur le fait qu'une interprétation conforme à la Constitution est possible, qui aurait pour conséquence que l'article 2, 2°, du décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux ne serait pas contraire aux règles répartitrices de compétence qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Le décret modificatif de 1998 règle tant des matières communautaires que des matières régionales. Si l'on considère que tous les députés flamands ont voté l'extension de la notion de « monument », il n'est pas question d'une violation des règles répartitrices de compétence.

- B -

B.1. L'article 2, 2°, du décret de la Communauté culturelle néerlandaise du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux disposait à l'origine :

« Le présent décret entend par :

[...]

2° monument : un [bien] immobilier, œuvre de l'homme, de la nature, ou de l'homme et de la nature, et présentant un intérêt général en raison de sa valeur artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique, industrielle ou socio-culturelle, y compris les [biens] mobiliers qui en font partie et qui sont devenus immeubles par destination ».

L'article 3 du décret flamand du 8 décembre 1998 contenant diverses dispositions dans le cadre du contrôle budgétaire 1998 remplace les mots « y compris les [biens] mobiliers qui en font partie et qui sont devenus immeubles par destination » par les mots « y compris les biens culturels qui en font partie intégrante, notamment l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs ». L'article 2, 2°, du décret du 3 mars 1976 est dès lors actuellement libellé comme suit :

« Le présent décret entend par :

[...]

2° monument : un [bien] immobilier, œuvre de l'homme, de la nature, ou de l'homme et de la nature, et présentant un intérêt général en raison de sa valeur artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique, industrielle ou socio-culturelle, y compris les biens culturels qui en font partie intégrante, notamment l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs ».

B.2. Il ressort des débats menés devant le juge *a quo* et des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 3 du décret du 8 décembre 1998 avec l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que la disposition en cause réglerait le statut de biens mobiliers non qualifiables d'immeubles par destination.

B.3. Le décret du 8 décembre 1998 règle à la fois des matières régionales et des matières communautaires (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1997-1998, n° 1129/1, p. 2).

L'article 3 de ce décret est le résultat du vote d'un amendement auquel n'ont participé que les membres du Parlement flamand élus directement sur le territoire de la Région flamande (*Ann.*, Parlement flamand, 1998-1999, 2 décembre 1998, n° 18, pp. 26-29).

La disposition en cause a donc bien été adoptée par le législateur régional flamand.

B.4.1. Il ressort de l'article 127, § 1er, alinéas 1er, 1°, et 2, de la Constitution que le Parlement de la Communauté flamande règle par décret les « matières culturelles », déterminées par le législateur spécial.

L'article 2, 4°, de la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise - abrogée par l'article 93 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - rangeait parmi ces matières « le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles ».

A l'origine, l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 disposait de la même manière.

Le patrimoine culturel visé par ces dispositions désigne le patrimoine tant mobilier qu'immobilier (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 4), et « comprend entre autres la réglementation relative à l'exportation d'œuvres d'art; l'obligation du dépôt auprès d'une institution de droit public d'un ou de plusieurs exemplaires de toute publication quelconque qui est multipliée au moyen de l'imprimerie ou de procédés phonographiques ou cinématographiques; la conservation obligatoire d'enregistrements radiophoniques ou télévisés revêtant un intérêt pour l'histoire de la civilisation; l'obligation d'inventorier et de déposer les archives appartenant à des personnes de droit public; la fixation des règles de dépôt d'archives par des personnes de droit privé; la conservation de monuments, sites et lieux présentant un intérêt historique; la réglementation de l'affichage et de la publicité sur des monuments et dans les lieux et sites présentant un caractère historique ainsi que dans leurs environs immédiats de même que le long des routes touristiques; la fixation des conditions d'octroi de subventions pour l'acquisition et la conservation de monuments, sites ou lieux à caractère historique » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.4.2. Depuis sa modification par l'article 1er, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 énonce que les matières culturelles comprennent « le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques, à l'exception des monuments et des sites ».

Depuis lors, l'article 6, § 1er, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 - inséré par l'article 4, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1988 - énumère, parmi les matières régionales relatives à « l'aménagement du territoire », « les monuments et les sites ».

Cette matière comprend, entre autres, « les monuments isolés, les parties de monuments, les immeubles par destination et les ensembles architecturaux » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 5).

B.4.3. La répartition des compétences entre les diverses composantes de l'Etat fédéral repose sur le principe de l'exclusivité qui suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur.

Il ressort de ce qui précède que le patrimoine culturel immobilier est de la seule compétence des régions, tandis que le patrimoine culturel mobilier demeure une matière communautaire.

B.5. En ce qu'elle modifie le statut de biens mobiliers non qualifiables d'immeubles par destination, la disposition en cause règle donc une matière communautaire.

B.6.1. Toutefois, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 autorise les régions à régler une matière communautaire, pour autant que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice de la compétence régionale, que cette matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence de ces dispositions régionales sur la matière communautaire ne soit que marginale.

B.6.2. Pour pouvoir exercer utilement sa compétence en matière de monuments et de sites, le législateur décrétoal pouvait estimer nécessaire que soient également protégés, outre les biens immobiliers, les biens culturels qui en font partie intégrante, y compris l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs. 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.

En outre, le législateur décrétoal, conformément à la Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, est tenu de protéger non seulement les bâtiments, mais également les installations et les éléments décoratifs de ceux-ci, ce qui implique *ipso facto* également des biens mobiliers.

B.6.3. La réglementation en cause ne tend pas à l'instauration de mesures de protection complémentaires aux mesures de protection que peuvent imposer les communautés dans le cadre de leur compétence en matière de protection du patrimoine culturel mais concerne uniquement l'entretien et la sauvegarde des biens mobiliers qui contribuent à déterminer la valeur du monument et qui doivent donc être protégés en même temps que celui-ci. La matière se prête dès lors à un règlement différencié.

B.6.4. L'incidence sur la matière communautaire en cause est, de plus, marginale, étant donné qu'il ne s'agit que de la protection, comme monuments, de biens culturels qui font partie intégrante de ceux-ci, qui sont mobiliers par nature et qui ne peuvent être qualifiés d'immeubles par destination. En outre, la matière des monuments concerne notamment une protection en vue de la sauvegarde et de l'entretien de la valeur culturelle, artistique ou historique. Ce souci de l'entretien de la sauvegarde du patrimoine culturel est complémentaire par rapport à la compétence des communautés en matière de patrimoine culturel.

B.7. Il s'ensuit que les conditions requises pour l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies et que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, 2°, du décret flamand du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 8 décembre 1998 contenant diverses dispositions dans le cadre du contrôle budgétaire 1998, ne viole pas l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, combiné avec l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 17 mars 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt