



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 72/2026  
du 18 juin 2026  
Numéro du rôle : 8355**

*En cause* : le recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « relative à la valorisation et à l'ouverture occasionnelle au public des biens exceptionnels », introduit par la SA « Compagnie Immobilière S.A.S. ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 novembre 2024 et parvenue au greffe le 6 novembre 2024, la SA « Compagnie Immobilière S.A.S. », assistée et représentée par Me Michel Delnoy, Me Zoé Vrolix et Me Maxime De Brogniez, avocats au barreau de Liège-Huy, a introduit un recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « relative à la valorisation et à l'ouverture occasionnelle au public des biens exceptionnels » (publiée au *Moniteur belge* du 6 mai 2024).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me Nicolas Bonbled et Me Lise-Marie Hennau, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 18 mars 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Kattrin Jadin et Danny Pieters, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de

la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande de la partie requérante à être entendue, la Cour, par ordonnance du 30 mars 2026, a fixé l'audience au 15 avril 2026.

À l'audience publique du 15 avril 2026 :

- ont comparu :
  - . Me Michel Delnoy et Me Zoé Vrolix, pour la partie requérante;
  - . Me Lise-Marie Hennau, également *loco* Me Nicolas Bonbled, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- les rapporteurs Katrin Jadin et Willem Verrijdt, en remplacement du juge-rapporteur Danny Pieters, légitimement empêché, 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. *En droit*

- A -

### *Quant à l'objet du recours en annulation*

A.1. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement), l'analyse de la requête révèle que le recours ne porte que sur tout ou partie des articles 4, 5, 7, 10 et 12 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « relative à la valorisation et à l'ouverture occasionnelle au public des biens exceptionnels » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2024).

Il observe que ni la requête, ni le mémoire de la SA « Compagnie Immobilière S.A.S. » (ci-après : la société requérante) n'exposent en quoi les autres dispositions de cette ordonnance seraient inconstitutionnelles.

A.2. La société requérante répond que les articles 2, 4°, 3, 8, 11 et 13 à 19 de l'ordonnance du 25 avril 2024 sont indissociablement liés aux dispositions attaquées.

### *Quant à l'intérêt à demander l'annulation des dispositions législatives attaquées*

A.3. Afin de justifier de son intérêt à demander l'annulation de l'ordonnance du 25 avril 2024, la société requérante allègue qu'elle est propriétaire d'un immeuble qui pourrait être l'objet d'un arrêté du Gouvernement exigeant l'ouverture de son bien au public, en application de l'ordonnance précitée.

La société requérante précise que l'immeuble en question est une habitation sise à Woluwe-Saint-Pierre, communément appelée « Palais Stoclet » (ci-après : le Palais Stoclet), qui a été classée comme « monument » par un arrêté royal du 30 mars 1976, pris en application de la loi du 7 août 1931 « sur la conservation des monuments et des sites ». Elle rappelle aussi que le jardin de ce palais a été classé comme « site » par un arrêté du Gouvernement pris le 13 octobre 2005, que les meubles et objets qui font partie intégrante du palais ont été classés, comme « monument », par un arrêté du même Gouvernement, pris le 9 novembre 2006, et qu'en 2009, le Comité du patrimoine mondial institué par la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée à Paris le 16 novembre 1972 par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, a inscrit l'immeuble sur la liste du patrimoine mondial visée à l'article 11, paragraphe 2, de ce traité international (ci-après : la liste du patrimoine mondial).

*Quant au premier moyen, pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme*

A.4. La société requérante soutient que l'ordonnance du 25 avril 2024 limite son droit de propriété sur le Palais Stoclet en autorisant le Gouvernement à ordonner l'ouverture de ce bien au public.

A.5. Le Gouvernement observe que l'article 16 de la Constitution n'est pas applicable en l'espèce, vu que l'ouverture occasionnelle au public, telle qu'elle est réglée par l'ordonnance du 25 avril 2024, ne constitue pas une privation de propriété.

Il précise qu'il s'agit d'une « réglementation de l'usage des biens » au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

*En ce qui concerne l'exigence de légalité*

A.6. La société requérante expose d'abord que la limitation contestée de son droit de propriété ne repose pas sur une base légale suffisamment précise, prévisible et déterminée, en ce que l'ordonnance attaquée délègue au Gouvernement la tâche de déterminer, par un arrêté fixant les modalités de l'ouverture du Palais Stoclet au public, certains éléments essentiels de cette limitation du droit de propriété, en laissant au pouvoir exécutif régional une trop large marge d'appréciation.

La société requérante précise que l'ordonnance du 25 avril 2024 aurait dû contenir des dispositions lui garantissant la réparation des dommages que l'ouverture du Palais Stoclet au public causera très probablement tant à l'immeuble qu'au mobilier de valeur exceptionnelle qui s'y trouve. Elle considère que la prise en compte du risque de dégradation de ces biens est pourtant essentielle.

La société requérante remarque que l'article 10 de l'ordonnance attaquée oblige, en principe, la Région à financer la remise de l'immeuble dans son état initial, mais que ni cette ordonnance, ni ses travaux préparatoires ne précisent en quoi consiste cette remise en état. Elle ajoute à ce sujet que le régime de droit civil de la réparation en nature ne serait pas applicable au patrimoine classé. Elle observe également que cette obligation de remise en état ne vaut pas pour les dommages causés par le public qui sera autorisé à visiter l'immeuble en application de l'ordonnance.

La société requérante note aussi que cette ordonnance ne dit rien des dommages au mobilier, auquel elle ne s'applique pas, et qui, au Palais Stoclet, est d'une très grande valeur et en grande partie très fragile. Ce mobilier serait irréparable en cas de dégradation.

A.7.1. En ce qui concerne l'absence, dans l'ordonnance du 25 avril 2024, de dispositions relatives au mobilier du Palais Stoclet, le Gouvernement observe, à titre principal, que cette ordonnance n'a pas pour objet de permettre au public d'avoir accès à des meubles, et que l'éventuelle atteinte au mobilier des biens exceptionnels visés par l'ordonnance ne constitue pas un élément essentiel de la réglementation, vu que le seul critère

d'application de celle-ci est l'inscription du bien sur la liste du patrimoine mondial. Le Gouvernement ajoute que la société requérante n'a pas d'intérêt à tirer argument de potentielles dégradations au mobilier du Palais Stoclet qui pourraient résulter de son ouverture au public, étant donné qu'elle n'est pas propriétaire de ce mobilier.

À titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que la définition des mots « bien exceptionnel » et « bien », qui est énoncée à l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 25 avril 2024, englobe le mobilier du Palais Stoclet, de sorte qu'il ne peut être reproché à cette ordonnance de ne pas contenir de disposition relative au mobilier qui se trouve dans les biens immobiliers auxquels elle s'applique. Il déduit des motifs de la décision, prise en 2009, d'inscrire le Palais Stoclet sur la liste du patrimoine mondial, ainsi que d'un arrêt du Conseil d'État (C.É., n° 210.958, 2 février 2011, *consorts Stoclet*) et d'un arrêt de la Cour de cassation (Cass., 13 juin 2013, ECLI:BE:CASS:2013:ARR.20130613.12), que ce mobilier, classé comme « monument » par arrêté du Gouvernement du 9 novembre 2006, fait partie intégrante du « monument » au sens de l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 25 avril 2024 que constitue le Palais Stoclet, qui a été classé comme tel par arrêté royal du 30 mars 1976.

A.7.2. En ce qui concerne la critique de la société requérante relative à l'article 10 de l'ordonnance du 25 avril 2024, le Gouvernement soutient que le pouvoir législatif n'était pas tenu de définir la remise dans son état initial de l'immeuble éventuellement endommagé dans le cadre de l'ouverture au public. Il renvoie aux règles de la responsabilité civile et précise que la remise en état est un mode de réparation en nature. Il reviendra, le cas échéant, au pouvoir judiciaire de vérifier que la réparation en nature est possible et, dans la négative, d'ordonner une « réparation par équivalent ».

Le Gouvernement ajoute que l'article 7, § 2, alinéa 1er, 6°, de l'ordonnance du 25 avril 2024 oblige la Région de Bruxelles-Capitale à prendre en charge le paiement des primes dues en application des contrats d'assurance qui seront conclus, et qu'en cas de dommage assuré, il est probable que l'assureur se retournera contre les responsables des dégradations commises sur le bien.

Pour le reste, le Gouvernement observe que l'ordonnance attaquée est une norme générale et abstraite qui règle l'ouverture de tous les « biens exceptionnels » et qu'elle n'a donc pas pour objet de détailler les modalités d'ouverture du Palais Stoclet. Il souligne que son article 7, § 2, habilite le Gouvernement à déterminer, par un arrêté d'exécution de l'ordonnance, les « modalités organisationnelles et infrastructurelles d'accès et de visite du bien ».

#### *En ce qui concerne l'exigence de proportionnalité*

A.8. La société requérante expose ensuite qu'en donnant au Gouvernement le pouvoir d'ordonner l'ouverture de son bien au public, l'ordonnance du 25 avril 2024 limite son droit de propriété de manière disproportionnée.

A.9. La société requérante expose, en premier lieu, que l'ouverture du Palais Stoclet au public n'est manifestement pas adéquate pour atteindre l'objectif poursuivi par l'ordonnance du 25 avril 2024, à savoir la valorisation du patrimoine culturel exceptionnel bruxellois.

La société requérante déduit de l'avis de trois historiens de l'art renommés qui ont pu étudier cet immeuble de près, ainsi que de l'avis d'un architecte expérimenté dans la restauration de bâtiments remarquables, que l'ouverture de ce bien au public l'endommagera certainement, compte tenu de sa fragilité et de la disposition des lieux, et que cette mesure n'est donc pas souhaitable au regard des exigences de protection du patrimoine. Elle observe que, si l'ordonnance limite la période annuelle d'ouverture au public, elle ne limite pas le nombre de visiteurs. Elle soutient aussi que le risque de dégradation augmente dès le premier visiteur du premier jour d'ouverture. La société requérante rappelle, en outre, que la plupart des dommages ne pourront être réparés pour des raisons techniques, et que d'autres ne seront pas réparés pour des raisons financières, vu que la Région de Bruxelles-Capitale ne prendra pas en charge les frais découlant des dommages causés par le public. Elle conclut que, loin de valoriser ce bien, son ouverture au public diminuera sa valeur patrimoniale, que sa propriétaire s'emploie pourtant à préserver depuis des décennies.

La société requérante observe aussi qu'en application de l'article 7, § 2, alinéa 5, de l'ordonnance du 25 avril 2024, le Palais Stoclet ne pourra être ouvert au public plus de quinze jours par an. Elle considère donc que la mesure attaquée n'en permettra l'accès qu'à un public restreint et privilégié, ce qui n'est pas conforme à l'objectif d'épanouissement culturel de tous, inspiré de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro, le 27 octobre 2005 (ci-après : la Convention de Faro).

La société requérante remarque, enfin, que l'ouverture du Palais Stoclet au public exigera, selon l'article 1er, § 2, 1°, et § 3, 1°, du règlement régional d'urbanisme, la réalisation de travaux en vue de le rendre accessible aux personnes à mobilité réduite. Elle soutient que, s'ils sont autorisés et concevables, ces travaux diminueront la valeur patrimoniale du bien.

A.10. Le Gouvernement conteste les arguments qu'avance la société requérante pour démontrer que la mesure attaquée ne serait pas adéquate.

Premièrement, il considère que l'ouverture au public, telle qu'elle est réglée par l'ordonnance du 25 avril 2024, n'endommagera pas forcément le Palais Stoclet. Il constate que d'autres biens fragiles visés par l'ordonnance, qui ont été ouverts au public avant son entrée en vigueur, n'ont pas été endommagés de ce fait. Il souligne aussi l'expérience de l'administration régionale compétente en la matière et rappelle que, pour garantir la préservation du Palais Stoclet, le Gouvernement devra tenir compte de l'avis du comité d'experts indépendants institué par l'article 3 de l'ordonnance précitée, qui pourra lui-même se faire assister par des experts externes spécialisés dans l'ouverture au public et la sécurité de biens exceptionnels. Le Gouvernement rappelle que l'article 7, § 2, de l'ordonnance ne permet l'accès au Palais Stoclet que pour une très courte période, et il affirme que le public qui y sera admis sera composé d'un petit nombre d'individus. Il rappelle aussi que le Gouvernement devra, en tout état de cause, concevoir des modalités d'accès particulières pour en assurer la préservation. Il considère que, dans ces conditions, le passage du public n'endommagera pas davantage ce bien que son actuelle occupation permanente par la « famille de concierges » employée par la société requérante, ou que le passage régulier des membres de la famille Stoclet qui sont actionnaires de cette société. Il soutient enfin que la mise en garde des historiens de l'art qui soutiennent la position de la requérante ne porte que sur l'accueil de grands groupes de visiteurs, et que l'impartialité de l'avis de l'architecte cité peut être mise en doute, dès lors qu'il travaille pour la famille Stoclet depuis des décennies.

Deuxièmement, le Gouvernement expose que l'interdiction de prévoir une période d'ouverture du bien supérieure à quinze jours par an n'est pas incompatible avec l'objectif de promotion du droit de chacun à l'épanouissement culturel, reconnu par l'article 23 de la Constitution. Il remarque que l'ordonnance attaquée n'exclut aucune catégorie du public et n'empêche pas l'organisation d'un tirage au sort au sein du public intéressé par une visite du Palais Stoclet. Il ajoute que le droit précité n'oblige pas la Région de Bruxelles-Capitale à organiser un accès illimité et permanent au patrimoine culturel, sans tenir compte des droits des héritiers de la famille Stoclet. Il considère que l'ordonnance attaquée crée un équilibre entre des droits fondamentaux concurrents.

Troisièmement, le Gouvernement soutient que la réglementation applicable en région bruxelloise n'exige pas qu'un bien exceptionnel soit accessible aux personnes à mobilité réduite. Il renvoie, à titre principal, à l'article 1er, §§ 2 et 3, du règlement régional d'urbanisme, à titre subsidiaire, à l'article 1er, § 4, de ce règlement, et à titre encore plus subsidiaire, aux articles 232 et 233 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire et au principe de l'indépendance des polices administratives de l'urbanisme et du patrimoine.

A.11. La société requérante expose, en deuxième lieu, que l'ouverture du Palais Stoclet au public n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de valorisation du patrimoine culturel exceptionnel bruxellois.

Elle relève d'abord qu'aucun texte international relatif à la protection du patrimoine culturel ne dit que la valorisation de ce patrimoine exige l'ouverture au public des bâtiments visés. Elle note à cet égard que le Palais Stoclet a été inscrit en 2009 sur la liste du patrimoine mondial, sur la base d'un dossier précisant explicitement, dans une rubrique relative aux « contraintes » liées au tourisme, qu'il n'était alors pas question de permettre l'accès

de ce bien au public. Elle observe aussi que toutes les maisons de la Grand-Place de Bruxelles, qui sont elles aussi inscrites sur la liste du patrimoine mondial, ne sont pas accessibles au public.

La société requérante induit ensuite de l'examen des travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2024 que, pour valoriser le Palais Stoclet, les auteurs de cette ordonnance n'ont pas envisagé d'autres mesures, moins restrictives du droit de propriété, qu'une mesure conduisant à forcer son ouverture au public. Elle observe que ses actionnaires sont prêts à envisager de collaborer à la réalisation d'une visite virtuelle du bien, de meilleure qualité que celle qui a été conçue en 2023 par la Région de Bruxelles-Capitale.

A.12. Le Gouvernement répond que le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (« Brupartners ») a déclaré, dans son avis relatif à l'avant-projet d'ordonnance à l'origine des dispositions législatives attaquées, que l'accès du public au patrimoine était nécessaire.

Il ajoute qu'il ressort des articles 1er, 5 et 12 de la Convention de Faro, ainsi que des deuxième et quatrième recommandations formulées le 22 février 2017 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à propos du patrimoine culturel, qu'il est nécessaire de permettre au public d'entrer dans les bâtiments relevant du patrimoine culturel exceptionnel bruxellois afin de valoriser ce patrimoine et d'assurer l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle. Le Gouvernement remarque que l'hôtel de ville de Bruxelles, sis sur la Grand-Place, est bel et bien régulièrement ouvert au public.

Le Gouvernement rappelle aussi que les autorités administratives ont toujours commencé par rechercher un accord avec les propriétaires de biens exceptionnels, mais que c'est parce que certains d'entre eux refusaient de discuter d'un accès à leur bien que le pouvoir législatif a décidé d'autoriser le pouvoir exécutif à envisager une obligation d'accès, tout en laissant ouverte la porte de la négociation dans la procédure prévue. Il rappelle qu'en 2023, la société requérante s'est opposée à la diffusion d'une présentation vidéo de l'intérieur du Palais Stoclet, qui avait été réalisée au moyen de plans et d'anciennes photographies par des architectes et chercheurs universitaires qui n'avaient pas eu accès au bâtiment. Il ajoute que la Cour n'est, en tout état de cause, pas compétente pour se prononcer sur l'opportunité d'une mesure législative.

Le Gouvernement relève aussi qu'en imposant l'ouverture de biens exceptionnels au public durant une période limitée, tout en ayant égard aux droits de leurs propriétaires, le pouvoir législatif a fait un usage correct du large pouvoir d'appréciation que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît à chaque État, au moment de choisir les mesures qui lui paraissent les plus appropriées à la protection du patrimoine culturel.

A.13. La société requérante expose, en troisième lieu, que l'ouverture du Palais Stoclet au public est strictement disproportionnée, en ce que les inconvénients de cette mesure sont plus grands que ses avantages.

Elle rappelle que cette mesure ne servira que peu l'intérêt général vu le petit nombre de personnes auxquelles elle permettra de visiter ce bien.

La société requérante souligne qu'en revanche, cette mesure affectera négativement sa situation à plusieurs égards. Elle sera empêchée de jouir ou de disposer de son bien durant la période d'ouverture décidée en application de l'ordonnance du 25 avril 2024. Elle devra aussi supporter le risque d'endommagement du bâtiment et du mobilier qui s'y trouve, ainsi que le risque de vol de ce mobilier. Elle note également que, durant cette période, son bien ne pourra plus être utilisé comme habitation par la famille de concierges qui y réside en permanence, ni comme lieu de réunion régulier par ses actionnaires.

La société requérante considère que la mesure attaquée portera aussi préjudice à l'intérêt général, en ce qu'elle risque de dissuader les personnes désireuses d'investir dans la restauration du patrimoine bruxellois, qui n'auraient pas envie d'être ultérieurement contraintes d'ouvrir leur bien au public, et en ce qu'elle obligera la collectivité, à travers le budget de la Région de Bruxelles-Capitale, à financer la protection et l'organisation des visites d'un bien fragile, au seul bénéfice culturel d'un petit nombre de personnes.

A.14. Le Gouvernement répond, de manière générale, que la proportionnalité de la mesure a été très bien exposée lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2024, et que le recours en annulation ne porte pas sur la proportionnalité de l'arrêté réglant les modalités de l'ouverture occasionnelle du Palais Stoclet, que cette ordonnance habilite le Gouvernement à prendre.

En ce qui concerne l'incidence de la mesure attaquée sur la situation de la société requérante, le Gouvernement souligne que l'ordonnance du 25 avril 2024 limite fortement l'ouverture du bien dans le temps, ne prévoit pas de transfert de propriété, n'empêche pas son propriétaire d'en jouir, permet à celui-ci de négocier les modalités de cette ouverture avec les autorités régionales, et prévoit que les frais de logement temporaire, durant la période d'ouverture, des personnes qui habitent ce bien seront supportés par le budget régional. Le Gouvernement ajoute que cette ordonnance offre nombre de garanties, notamment procédurales, au bénéfice des propriétaires des biens concernés.

En ce qui concerne les prétendus inconvénients de la mesure attaquée pour l'intérêt général, le Gouvernement rappelle d'abord que l'ordonnance du 25 avril 2024 n'est applicable qu'à un très petit nombre de biens patrimoniaux sis sur le territoire de la Région, de sorte que la crainte alléguée par la société requérante est dépourvue de fondement. Le Gouvernement observe, en outre, que le financement des mesures à prendre pour permettre l'ouverture limitée du Palais Stoclet au public n'est pas disproportionné vu que, durant les vingt dernières années, la Région a déjà accordé près d'un million d'euros de subventions destinées à la restauration ou à la rénovation de cet immeuble, sans qu'il en résulte à ce jour le moindre avantage direct pour l'intérêt général.

Le Gouvernement rappelle enfin que le pouvoir législatif dispose d'une marge d'appréciation particulièrement large pour réglementer l'usage de biens dont la valeur patrimoniale a déjà été reconnue.

*Quant au deuxième moyen, pris de la violation des articles 15 et 22 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme*

*En ce qui concerne la recevabilité du moyen*

A.15. Le Gouvernement considère que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, vu que la requête n'indique pas en quoi cette disposition serait violée par les dispositions législatives attaquées.

A.16. La société requérante réplique qu'elle reproche explicitement à l'article 5, alinéa 1er, et à l'article 12, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 avril 2024 de ne pas garantir le caractère contradictoire de l'examen judiciaire des demandes d'autorisation que visent ces dispositions.

*En ce qui concerne le fondement du moyen*

A.17. La société requérante souligne que le Palais Stoclet constitue un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme puisqu'une famille de concierges y réside en permanence et que ce bâtiment constitue la demeure familiale de ses actionnaires, dans laquelle ils se réunissent régulièrement.

*L'exigence de légalité*

A.18. La société requérante expose que le texte de l'article 5, alinéa 1er, et celui de l'article 12, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 avril 2024, qui habilitent des personnes désignées par le Gouvernement ou des fonctionnaires à visiter un bien exceptionnel moyennant l'autorisation d'un juge lorsque le propriétaire de ce bien, la personne qui y est domiciliée ou la personne présente sur place ne consentent pas à cette visite, manquent de précision. Elle affirme que les garanties prévues par une loi qui restreint l'exercice d'un droit fondamental doivent être explicites et ne peuvent être supposées.

La société requérante souligne que ces deux dispositions législatives ne disent rien de la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation judiciaire précitée, ne précisent pas quelles sont les personnes pouvant engager cette procédure et ne garantissent pas son caractère contradictoire. Elle remarque aussi que ces dispositions ne disent rien de la portée de cette autorisation, de sa durée et de sa motivation. Elle ajoute, à propos de l'article 12, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 avril 2024, que les infractions dont des indices peuvent justifier une visite du bien ne sont pas définies par le pouvoir législatif, mais par le Gouvernement en application des articles 6 ou 7 de cette ordonnance.

La société requérante précise encore, dans son mémoire, que l'article 5 de l'ordonnance du 25 avril 2024 n'interdit pas au juge de paix d'autoriser une visite durant une longue période, voire durant une période indéterminée, que cette disposition n'empêche pas le Gouvernement de désigner n'importe qui pour procéder à la visite du bien, et qu'elle ne permet pas de déterminer les données dont le juge de paix doit tenir compte pour apprécier le bien-fondé d'une demande d'autorisation, ni de savoir si ce juge peut donner une autorisation assortie de conditions visant à respecter la vie privée.

À propos de l'article 12 de l'ordonnance du 25 avril 2024, la société requérante ajoute, dans son mémoire, que, si le juge au tribunal de police ne pouvait délivrer une autorisation qu'après des débats contradictoires, l'efficacité de la visite domiciliaire serait compromise, que cette disposition ne prévoit pas de contrôle juridictionnel de la validité de cette autorisation, et que ni cette disposition ni ses travaux préparatoires ne garantissent à la personne domiciliée dans le bien visité que le juge précité n'autorisera pas une visite pour une période excédant le temps nécessaire à la recherche des infractions visées.

A.19.1. Le Gouvernement conteste le manque de précision des dispositions précitées de l'ordonnance du 25 avril 2024.

Il souligne que cette ordonnance est une norme générale et abstraite, qu'il n'appartient pas au pouvoir législatif de détailler les modalités propres à l'ouverture du Palais Stoclet, et que la Cour ne peut supposer que, lorsqu'il prendra des arrêtés en application de cette ordonnance, le Gouvernement commettra un excès de pouvoir – que la société requérante pourrait au demeurant toujours dénoncer devant le Conseil d'État ou les cours et tribunaux.

A.19.2. Il remarque que l'article 5, alinéa 1er, de l'ordonnance du 25 avril 2024 respecte pleinement le droit au respect du domicile, puisqu'il confère au propriétaire du bien classé concerné le droit de refuser, sans motif aucun, l'accès à son bien par des personnes désignées par le Gouvernement pour préparer l'ouverture de ce bien au public.

Le Gouvernement note ensuite que la même disposition législative précise clairement que l'autorisation du juge de paix peut être demandée soit par les personnes désignées par le Gouvernement pour effectuer la visite, soit par le comité d'experts indépendants institué par l'article 3 de l'ordonnance du 25 avril 2024. Il ajoute que la même disposition ne déroge pas à la règle du débat contradictoire et n'interdit pas l'introduction d'un recours, ordinaire ou extraordinaire, contre une décision d'autorisation du juge de paix.

Le Gouvernement observe, pour le reste, que l'ordonnance contient les éléments essentiels relatifs à la portée, à la durée et à la motivation de cette autorisation. Il relève qu'il ressort des travaux préparatoires des articles 5 et 7 de l'ordonnance attaquée que la visite prévue à son article 5 ne doit pas avoir lieu lors de la période annuelle d'ouverture au public et qu'elle n'a d'autre objectif que de permettre aux personnes désignées d'établir un rapport sur la qualité du bien et de permettre au comité d'experts précité d'exercer sa compétence. Au sujet de la portée de l'autorisation judiciaire, le Gouvernement soutient que l'article 5 de l'ordonnance est aussi suffisamment précis, vu qu'il désigne clairement les personnes qui peuvent en bénéficier ainsi que le moment et l'objectif de la visite. Il renvoie au surplus à l'obligation de motivation des décisions judiciaires qui découle de l'article 149 de la Constitution.

A.19.3. Le Gouvernement observe ensuite que l'article 12, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 avril 2024 précise clairement que ce sont les « fonctionnaires constatateurs » qui peuvent demander une autorisation au juge au tribunal de police, que cette disposition ne déroge pas non plus à la règle du débat contradictoire, et qu'elle n'empêche pas les personnes intéressées de contester cette autorisation.

Le Gouvernement affirme, du reste, que l'ordonnance contient les éléments essentiels relatifs à la portée, à la durée et à la motivation de cette autorisation. Il considère qu'il ressort clairement de l'article 12 de l'ordonnance que l'autorisation doit permettre aux fonctionnaires concernés d'avoir accès au bien pour rechercher des infractions déterminées, pour faire des constats en lien avec celles-ci et pour interroger toute personne sur tout fait en lien avec ces recherches et constats. Il soutient que la visite autorisée par le juge ne pourra évidemment durer plus longtemps que le temps nécessaire au constat de ces infractions.

Le Gouvernement ajoute que le renvoi que l'article 12 fait à l'article 11 de l'ordonnance du 25 avril 2024 indique clairement les infractions pour lesquelles les fonctionnaires précités peuvent demander et obtenir une autorisation d'entrer dans le type de biens auxquels s'applique l'ordonnance.

#### *L'exigence de proportionnalité*

A.20. La société requérante soutient d'abord que l'ouverture du Palais Stoclet au public est une mesure qui, pour les motifs exposés en A.9, A.11 et A.13, restreint de manière disproportionnée l'exercice du droit au respect du domicile des personnes qui y vivent.

La société requérante expose ensuite que les mesures prévues à l'article 5, alinéa 1er, de l'ordonnance du 25 avril 2024, en ce qu'il autorise des personnes désignées par le Gouvernement à entrer dans un bien exceptionnel sans l'accord de son propriétaire ou de son occupant, ainsi qu'à l'article 12, alinéa 3, de cette ordonnance, en ce qu'il permet la visite domiciliaire d'un fonctionnaire constatateur, sont des mesures qui restreignent de manière disproportionnée le droit au respect du domicile des personnes qui vivent dans le Palais Stoclet.

La société requérante estime que ces mesures, qui visent à permettre la préparation de l'accès du public à ce bien ou encore le constat d'infractions aux règles d'accès, ne sont ni adéquates ni nécessaires, vu que cet accès n'est ni adéquat ni nécessaire à la valorisation du patrimoine culturel exceptionnel bruxellois. Elle observe que la présence sur place d'un fonctionnaire lors de la visite du public suffirait pour vérifier que le propriétaire du bien n'empêche pas l'accès du public selon les modalités convenues avec, ou arrêtées par, le Gouvernement, et, si nécessaire, pour constater les infractions commises.

La société requérante ajoute que les garanties que l'article 5, alinéa 1er, et l'article 12, alinéa 3, précités, offrent au propriétaire et à l'occupant du bien sont insuffisantes au regard du préjudice que l'accès des personnes désignées par le Gouvernement et des fonctionnaires précités peut lui causer, préjudice bien plus grand que la valorisation recherchée. Elle précise que ces dispositions ne limitent pas le nombre de visites et ne protègent pas le propriétaire et l'occupant contre des atteintes à la vie privée comme l'accès à certaines pièces plus intimes ou les prises de vue susceptibles de capter des données privées.

A.21. Le Gouvernement rétorque qu'il a été démontré que l'accès du public aux biens exceptionnels est une mesure adéquate et nécessaire pour valoriser le patrimoine. Il en déduit que l'accès à ces biens dans le cadre défini par les articles 5 et 12 de l'ordonnance du 25 avril 2024 est également nécessaire et adéquat à cette fin.

Il relève que l'accès au bien par les experts indépendants du comité institué par l'article 3 de cette ordonnance, qui ont pour rôle de contribuer à la protection de ce bien, constitue une garantie pour son propriétaire.

Il remarque aussi que rien n'exclut la présence d'un fonctionnaire lors des visites du public prévues par l'ordonnance, mais ajoute que l'accès des fonctionnaires constatateurs réglé à l'article 12, alinéa 3, de l'ordonnance constitue une garantie complémentaire de la remise en état du bien.

Le Gouvernement souligne enfin que les visites telles qu'elles sont limitées par les règles énoncées aux articles 5 et 12, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 avril 2024, et le cas échéant autorisées par un juge, ne sont pas disproportionnées. Il rappelle que l'objectif de ces visites est, d'une part, de veiller à ce que l'accès du public au bien ne compromette pas la protection de celui-ci et, d'autre part, de faire constater toute violation des modalités d'accès par un fonctionnaire qualifié. Il considère que ces visites sont donc fondamentales pour protéger tant le

patrimoine mondial que celui du propriétaire. Il ajoute que le préjudice allégué par la société requérante est hypothétique et que celle-ci n'a pas le pouvoir d'invoquer le droit au respect de la vie privée de ses actionnaires ou des concierges résidant dans son bien.

*Quant au troisième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution*

A.22. La société requérante soutient qu'il est discriminatoire d'autoriser le Gouvernement à obliger les propriétaires d'un bien immobilier à ouvrir leur bien au public lorsque celui-ci est inscrit sur la liste du patrimoine mondial, mais pas lorsqu'il est seulement classé en application des articles 222 et suivants du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

La société requérante estime que le propriétaire d'un bien immobilier inscrit sur la liste précitée se trouve dans une situation comparable à celle du propriétaire d'un bien classé. Elle relève qu'ils sont tous deux propriétaires d'un bien officiellement reconnu pour son intéressante valeur patrimoniale, qu'ils sont obligés de l'entretenir et de le conserver, qu'ils reçoivent des fonds publics et qu'ils sont soumis à d'autres obligations qui limitent leur droit de propriété, telles que l'interdiction de poser certains actes ou l'obligation d'obtenir des autorisations spécifiques.

La société requérante expose ensuite que la différence de traitement entre ces deux catégories n'est pas pertinente pour atteindre l'objectif de valorisation du patrimoine culturel exceptionnel bruxellois. Elle rappelle que l'ouverture d'un bien au public n'est pas un élément pris en considération pour l'inscrire sur la liste du patrimoine mondial et qu'il s'agit même d'une réalité que les instances internationales chargées de protéger ce patrimoine qualifient de « contrainte ».

La société requérante répète aussi que, pour les motifs indiqués en A.9, A.11 et A.13, l'ouverture de biens inscrits sur cette liste est une mesure disproportionnée au regard de l'objectif précité.

A.23. Le Gouvernement rétorque que la différence faite entre les deux catégories précitées de propriétaires est raisonnablement et objectivement justifiée.

Il relève que le choix de n'imposer l'accès du public qu'aux biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, et non à tous les biens classés, répond au souci de limiter les restrictions du droit de propriété à ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi, c'est-à-dire la valorisation du patrimoine exceptionnel et unique, en permettant au public d'accéder à certaines conditions à des immeubles qui sont culturellement, historiquement ou architecturalement particulièrement exceptionnels. Il rappelle que le territoire bruxellois compte plusieurs milliers de bâtiments classés, mais seulement quatre sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Il estime que ce contraste démontre la particularité et la rareté des biens visés par l'ordonnance du 25 avril 2024.

Le Gouvernement ajoute que l'ouverture annuelle du Palais Stoclet durant une période n'excédant pas quinze jours, assortie de nombreuses garanties pour le propriétaire, est proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi, ce bien étant culturellement et architecturalement exceptionnel, et que les avantages que cet accès procurera au public seront clairement supérieurs aux inconvénients que cette mesure causera certainement au propriétaire et très hypothétiquement à l'intérêt général. Il observe que des immeubles privés situés dans d'autres États européens et inscrits sur la liste du patrimoine mondial ont aussi été ouverts au public.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « relative à la valorisation et à l'ouverture occasionnelle au

public des biens exceptionnels » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2024). Ainsi que l'indique son intitulé, cette ordonnance « tend à permettre l'ouverture occasionnelle au public de certains biens immeubles exceptionnels, qui ont par ailleurs déjà fait l'objet d'un classement par la Région » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2023-2024, A-854/1, p. 5).

B.2. L'article 2, 4<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 25 avril 2024 définit « le bien exceptionnel ou le bien » comme étant « l'immeuble, le monument ou le site, ou l'ensemble de monuments et sites, le bâtiment, le cas échéant ses abords, qui est ou sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO conformément à l'article 11 de la Convention du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel ».

B.3.1. Les articles 4 à 7 de l'ordonnance du 25 avril 2024 règlent la procédure administrative à suivre pour permettre l'accès du public à des biens exceptionnels.

Lorsque le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) envisage de statuer sur l'ouverture occasionnelle d'un bien exceptionnel au public, il en informe entre autres « le propriétaire et, le cas échéant, la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, l'occupant, les titulaires de droits réels et les titulaires de droits personnels enregistrés ». Il informe ces personnes qu'elles peuvent demander dans les quinze jours à être entendues par le Gouvernement (article 4, § 2, de l'ordonnance).

Le Gouvernement invite simultanément le « comité d'experts indépendants » institué par l'article 3 de l'ordonnance du 25 avril 2024 à lui remettre, dans les trente jours, un avis motivé relatif aux « modalités de l'ouverture occasionnelle au public » du bien en question. Cet avis doit déterminer, entre autres, les « modalités, notamment organisationnelles et infrastructurelles d'accès et de visite du bien », qui ne « portent pas atteinte aux mesures de protection du bien » qui ont été prises en application des dispositions du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après : le CoBAT) relatives aux effets du classement d'un bien ou de son inscription sur la « liste de sauvegarde » de la Région de Bruxelles-Capitale (article 4, § 2, lu en combinaison avec l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance).

B.3.2. L'article 5 de l'ordonnance du 25 avril 2024 dispose :

« Les personnes que le Gouvernement peut désigner à cette fin et le Comité, munis des pièces justificatives de leur fonction, peuvent, entre 8 heures et 20 heures, visiter le bien exceptionnel moyennant le consentement écrit et préalable du propriétaire de celui-ci et, le cas échéant, de la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien ou de son occupant. En cas de refus, cette visite ne peut être réalisée que moyennant l'autorisation préalable du juge de paix compétent en fonction de la situation du bien concerné.

Ils dressent un rapport de leur visite ».

B.3.3. L'article 6 de l'ordonnance du 25 avril 2024 dispose :

« § 1er. Dans un délai de trente jours à partir de l'information visée à l'article 4, § 2, le propriétaire ou la personne qui dispose des droits nécessaires à cette fin sur le bien peut solliciter la conclusion d'une convention organisant les modalités de l'ouverture occasionnelle du bien au public.

Cette demande est adressée par courrier recommandé au Gouvernement.

À défaut d'envoi dans ce délai, la procédure est poursuivie.

§ 2. Si le titulaire de droits a adressé le courrier recommandé visé au paragraphe 1er, la procédure est suspendue.

Les modalités de l'ouverture occasionnelle du bien au public sont négociées entre le titulaire des droits l'y autorisant et le Gouvernement.

La convention doit à tout le moins déterminer :

- 1° la durée de ses effets;
- 2° les périodes d'ouverture du bien au public et les horaires, en ce compris les périodes nécessaires à l'organisation de cette ouverture;
- 3° les modalités organisationnelles et infrastructurelles d'accès et de visite du bien, qui peuvent aussi porter sur les conditions d'accès du public au bien et de déroulement des visites;
- 4° le coût d'accès pour les visiteurs, qui peut être nul;
- 5° le cas échéant, le bénéficiaire des rentrées des visiteurs, qui peut être le propriétaire;

6° les modalités relative[s] aux assurances éventuellement souscrites. Si ces assurances sont souscrites, elles sont à la seule charge de la Région, sauf accord du propriétaire pour d'autres modalités.

La convention prévoit également l'obligation du cocontractant d'imposer les droits et obligations issus de la convention à tout tiers auquel il céderait ses droits.

Tous les frais liés à l'ouverture occasionnelle du bien au public sont pris en charge par la Région.

Les modalités organisationnelles et infrastructurelles d'accès et de visite du bien, fixées dans la convention, ne portent pas atteinte aux mesures de protection du bien, tel[le]s qu'elles résultent du titre V du CoBAT, en particulier les dispositions qui déterminent les effets de l'inscription d'un bien sur la liste de sauvegarde ou du classement de celui-ci.

§ 3. La convention est approuvée par le Gouvernement. Elle est signée par chaque partie. L'arrêté portant approbation de la convention est publié par mention au *Moniteur belge*. Le cas échéant, les conditions d'accès du public au bien et de déroulement des visites sont publiées également.

§ 4. En l'absence de signature de la convention dans un délai de soixante jours à partir de l'envoi du courrier recommandé visé au paragraphe 1er, la procédure est poursuivie unilatéralement par le Gouvernement conformément à l'article 7.

Les parties peuvent décider, de commun accord, de prolonger le délai visé à l'alinéa précédent. La procédure est suspendue pour le même délai ».

B.3.4. L'article 7 de l'ordonnance du 25 avril 2024 dispose :

« § 1er. À l'expiration du délai visé à l'article 6, § 1er ou § 4, le Gouvernement peut prendre un arrêté décidant de l'ouverture occasionnelle au public du bien. Cet arrêté doit être adopté dans les six mois de la publication au *Moniteur belge* de l'avis visé à l'article 4, § 2, alinéa 2, sans préjudice de la suspension éventuelle de ce délai en application de l'article 6, §§ 2 et 4.

Avant d'adopter cet arrêté, le Gouvernement informe par courrier recommandé le propriétaire et, le cas échéant, la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, les titulaires de droits réels, les titulaires de droits personnels enregistrés ainsi que les personnes morales qui y exercent des activités, l'occupant et les titulaires d'autres droits s'ils se sont manifestés, qu'ils peuvent être entendus par le Gouvernement dans le délai et suivant les modalités qu'il détermine. Ce délai doit être au minimum de quinze jours à compter de la demande d'audition. La demande d'audition doit avoir lieu dans les quinze jours de la réception de l'information qu'une audition peut être demandée.

En même temps qu'il les informe qu'ils peuvent être entendus, le Gouvernement leur transmet également l'avant-projet d'arrêté établi. Cet avant-projet reprend les modalités visées au paragraphe 2.

À défaut d'adoption de l'arrêté dans le délai visé à l'alinéa 1er, la procédure est caduque.

§ 2. L'arrêté fixe les modalités de l'ouverture occasionnelle du bien au public dont notamment :

1° la durée des effets de l'arrêté, laquelle ne peut dépasser cinq années;

2° les périodes d'ouverture du bien au public et les horaires, en ce compris les périodes nécessaires à l'organisation de cette ouverture;

3° les modalités organisationnelles et infrastructurelles d'accès et de visite du bien, qui peuvent aussi porter sur les conditions d'accès du public au bien et de déroulement des visites;

4° le coût d'accès pour les visiteurs, qui peut être nul;

5° le cas échéant, le bénéficiaire des rentrées des visiteurs, un minimum de cinquante pour cent devant être reversé au propriétaire du bien;

6° les modalités relative[s] aux assurances éventuellement souscrites. Si ces assurances sont souscrites, elles sont à la seule charge de la Région;

7° son entrée en vigueur.

Les visites peuvent être organisées par un tiers désigné dans l'arrêté.

Tous les frais liés à l'ouverture du bien au public sont pris en charge par la Région, en ce compris les frais réels et nécessaires que cette ouverture engendre effectivement pour le propriétaire et, le cas échéant, la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, l'occupant, les titulaires de droits réels et les titulaires de droits personnels enregistrés, mais à l'exclusion de toute compensation pour trouble de jouissance ou perte de valeur éventuelle. Cela inclut les frais de logement éventuels, du fait de et pendant l'ouverture du bien au public, des personnes inscrites au registre de la population à l'adresse du bien, ainsi que les frais d'établissement éventuellement occasionnés, du fait de et pendant l'ouverture du bien au public, aux personnes morales ayant leur siège social à l'adresse du bien.

La demande de prise en charge de ces frais par les personnes lésées par l'ouverture du bien au public doit être introduite, documents probants à l'appui, auprès du Gouvernement dans les trente jours de leur décaissement.

Les périodes d'ouverture occasionnelle du bien au public ne peuvent pas excéder quinze jours par année. Les périodes nécessaires à l'organisation et à la préparation de cette ouverture sont incluses dans ces quinze jours.

Les modalités organisationnelles et infrastructurelles d'accès et de visite du bien, fixées dans l'arrêté, ne portent pas atteinte aux mesures de protection du bien, tel[le]s qu'elles résultent

du titre V du CoBAT, en particulier les dispositions qui déterminent les effets de l'inscription d'un bien sur la liste de sauvegarde ou du classement de celui-ci.

§ 3. L'arrêté décidant de l'ouverture occasionnelle du bien au public est notifié :

1° au Comité;

2° au propriétaire et, le cas échéant, à la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, aux titulaires de droits réels, aux titulaires de droits personnels enregistrés et, le cas échéant, à l'occupant et aux titulaires d'autres droits s'ils se sont manifestés.

Il est publié au *Moniteur belge*.

§ 4. À l'égard des personnes auxquelles l'arrêté décidant de l'ouverture occasionnelle du bien au public est notifié conformément au paragraphe 3, l'arrêté est obligatoire dès sa notification si elle précède la publication au *Moniteur belge* ».

B.4. L'article 8 de l'ordonnance du 25 avril 2024 dispose :

« § 1er. Sans préjudice des obligations auxquelles est tenu le propriétaire conformément aux articles 231 et 232 du CoBAT, dès la publication de l'arrêté visé à l'article 6, § 3, ou de celui visé à l'article 7, quiconque est tenu de s'abstenir de poser tout acte qui constitue un obstacle à l'ouverture occasionnelle du bien au public, et de respecter les modalités de cette ouverture fixées par le Gouvernement.

§ 2. Le propriétaire et, le cas échéant, la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, l'occupant, les titulaires de droits réels, les titulaires de droits personnels enregistrés et, le cas échéant, les titulaires d'autres droits s'ils se sont manifestés, doivent, avant de céder un droit quelconque sur le bien, informer :

1° le cessionnaire ou le futur cessionnaire, de l'ouverture occasionnelle du bien au public, de ses modalités et des conséquences qui en découlent;

2° le Gouvernement, de l'identité et de l'adresse du cessionnaire.

L'ouverture occasionnelle du bien au public et ses modalités sont, en toute hypothèse, opposables au cessionnaire et à tout détenteur de droit sur le bien.

Toute convention conclue en méconnaissance de cette disposition peut être annulée à la requête de la Région.

§ 3. Un mois avant le premier jour de la date d'ouverture occasionnelle du bien au public, telle que fixée dans la convention visée à l'article 6 ou dans l'arrêté visé à l'article 7, un état des lieux du bien est réalisé après avoir convoqué le propriétaire et, le cas échéant, la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, l'occupant, les titulaires de droits réels, les titulaires de droits personnels enregistrés et les titulaires d'autres droits s'ils se sont manifestés.

Cet état des lieux est signé par un représentant de la Région et par le propriétaire et, le cas échéant, la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, l'occupant, les titulaires de droits réels, les titulaires de droits personnels enregistrés et les titulaires d'autres droits s'ils se sont manifestés.

Tous les frais sont pris en charge par la Région ».

B.5.1. L'article 11 de l'ordonnance du 25 avril 2024 dispose que « le fait de ne pas respecter les modalités d'ouverture occasionnelle du bien au public fixées dans la convention visée à l'article 6 ou l'arrêté visé à l'article 7 » constitue une infraction au sens de cette ordonnance, sauf si l'acte concerné constitue une infraction au sens du titre X du CoBAT, auquel cas seules les dispositions du CoBAT relatives à cette infraction s'appliquent.

B.5.2. L'article 12 de l'ordonnance du 25 avril 2024 dispose :

« Les fonctionnaires constatateurs ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions déterminées à l'article 11.

Ces fonctionnaires ont accès à tous lieux pour faire toutes recherches et constatations utiles. Ils peuvent se faire communiquer tous les renseignements en rapport avec ces recherches et constatations et interroger toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile à l'exercice de leur mission et en rapport avec ces recherches et constatations.

Lorsque les opérations revêtent le caractère de visites domiciliaires, les fonctionnaires ne peuvent y procéder que s'il y a des indices d'infraction et que la personne présente sur place y a consenti ou à condition d'y être autorisés par le juge de police ».

*Quant au fond*

B.6.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel). La partie requérante soutient notamment que l'obligation qui peut être faite au propriétaire d'un bien exceptionnel d'ouvrir celui-ci au public, si le Gouvernement en décide ainsi conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 25 avril 2024, porte une atteinte disproportionnée au droit à la protection de la propriété.

B.6.2. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 15 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante soutient notamment que l'ouverture obligatoire d'un bien exceptionnel au public porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, en ce que ce bien est habité ou utilisé régulièrement à des fins privées, par exemple pour des réunions familiales.

B.6.3. Eu égard à leur connexité, la Cour examine les deux moyens conjointement.

B.7.1. L'article 16 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.7.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la mesure attaquée.

B.7.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.7.4. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.8.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.8.2. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable.

B.8.3. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et comprend, entre autres, la protection de la sphère personnelle, des informations personnelles et du domicile.

B.8.4. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.9. L'ouverture obligatoire d'un bien exceptionnel au public découlant d'une décision prise en application de l'article 7 de l'ordonnance du 25 avril 2024 est une mesure devant être considérée comme destinée à « régler l'usage des biens » au sens de l'article 1er, second alinéa, du Premier Protocole additionnel.

B.10.1. Le législateur ordonnancier dispose d'une grande marge d'appréciation dans le choix des mesures restrictives de propriété permettant d'atteindre les objectifs légitimes qu'il poursuit (CEDH, grande chambre, 26 juin 2012, *Herrmann c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:2012:0626JUD000930007, § 74 ; 12 novembre 2019, *S.A. Bio d'Ardennes c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2019:1112JUD004445711, § 44 ; grande chambre, 5 avril 2022, *NIT S.R.L. c. République de Moldova*, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 252-255). Cette marge d'appréciation est en principe encore plus large lorsque le bien dont l'usage est réglé présente un « intérêt culturel » reconnu ou relève du « patrimoine historique » (CEDH, 28 juin 2011, *Ruspoli Morenes c. Espagne*, ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD002897907, §§ 39-40).

B.10.2. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 132/2015 du 1er octobre 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.132) (B.12.2), le législateur dispose en particulier d'une marge d'appréciation étendue lorsque la protection du patrimoine culturel est en cause (CEDH, 29 mars 2011, *Potomska et Potomski c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD003394905, § 67). La Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que « la propriété, en ce compris la propriété privée, a aussi une fonction sociale, qui, dans certaines circonstances appropriées, doit entrer en ligne de compte afin de déterminer si un juste équilibre a été atteint entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les droits fondamentaux de l'individu » (*ibid.*). À cet égard, la Cour européenne examine en particulier si, au moment d'acquérir la propriété du bien en cause, le requérant connaissait ou aurait dû connaître les

limitations de propriété ou les futures restrictions éventuelles, s'il existait des espérances légitimes quant à l'utilisation de son droit de propriété ou une acceptation du risque à l'achat, ainsi que l'importance de la restriction imposée et la possibilité de contester en justice la nécessité de cette restriction (*ibid.*).

B.10.3. Toutefois, la marge d'appréciation du législateur ordonnancier est plus restreinte lorsque la réglementation de l'usage des biens a également une incidence sur l'exercice du droit au respect de la vie privée, reconnu par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Tel peut notamment être le cas lorsque le bien revêt une importance essentielle à la sphère personnelle du propriétaire et à l'épanouissement de sa vie privée (voy. aussi CEDH, 27 mai 2004, *Connors c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2004:0527JUD006674601, § 82; 6 décembre 2011, *Gladysheva c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2011:1206JUD000709710, § 93).

B.11. Un « bien exceptionnel » est un bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial visée à l'article 11 de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (article 2, 4°, de l'ordonnance du 25 avril 2024).

Cette liste est établie, et mise à jour, par le Comité du patrimoine mondial. Elle contient des biens du patrimoine culturel et du patrimoine naturel qui, selon ce Comité, ont une « valeur universelle exceptionnelle », du point de vue de l'histoire, de l'art, de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle, ou d'un point de vue esthétique, ethnologique ou anthropologique (article 11, lu en combinaison avec les articles 1er et 2 de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel).

B.12.1. La mesure attaquée « tend à la valorisation du patrimoine culturel exceptionnel bruxellois en vue de favoriser l'épanouissement culturel, et donc la qualité de vie, des habitants de la Région, de ses visiteurs », d'« assurer l'attractivité de celle-ci tant au niveau national qu'international » et de bénéficier au « développement social et économique de la Région » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2023-2024, A-854/1, pp. 9-10).

Cette valorisation du patrimoine vise donc à protéger les « droits et libertés d'autrui » (*ibid.*, p. 9).

Le droit à l'épanouissement culturel est l'un des droits dont la reconnaissance concourt à la protection du droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution).

B.12.2. Il s'ensuit que la mesure attaquée poursuit un objectif légitime d'intérêt général.

B.13. La Cour doit vérifier si cette mesure ménage un juste équilibre entre l'objectif précité, d'une part, et la protection du droit de propriété et du droit au respect de la vie privée du propriétaire du bien exceptionnel, d'autre part, et n'impose donc pas une charge disproportionnée à ce même propriétaire.

B.14. Par son arrêt n° 132/2015, précité, la Cour a jugé, en ce qui concerne la mesure de protection d'un site archéologique, monument ou site urbain ou rural, au sens du chapitre 6 du décret flamand du 12 juillet 2013 « relatif au patrimoine immobilier » :

« B.13.1. La mesure de protection visée au chapitre 6 du décret relatif au patrimoine immobilier emporte, par son objet et par ses effets, une restriction de l'utilisation du bien protégé.

Pareille limitation du droit de propriété, imposée dans l'intérêt général aux termes de la procédure décrite en B.2.2 et B.2.3, est justifiée au regard de la valeur spécifique, archéologique, architecturale, artistique, culturelle, esthétique, historique, archéologico-industrielle, technique, de structuration de l'espace, sociale, urbanistique, anthropologique ou scientifique, au sens de l'article 2.1, 26°, du décret relatif au patrimoine immobilier.

B.13.2. Etant donné que la protection du patrimoine constitue une tâche importante d'intérêt général, les charges résultant de la mise en œuvre de la politique relative au patrimoine qui excèdent le risque social ou entrepreneurial normal doivent en principe être réparties de manière égale parmi la communauté, et ne peuvent pas être imposées comme telles à un groupe limité de particuliers.

B.13.3. L'absence d'une quelconque indemnité pour les titulaires d'un droit réel sur le bien protégé ou sur des biens culturels qui s'y trouvent n'est cependant justifiée par le législateur décréteur qu'en indiquant qu'il s'agit d'une ' option politique ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, pp. 42 et 45).

Cette justification ne tient pas compte de la multiplicité des situations qui peuvent se présenter dans des cas concrets, à la suite d'un arrêté de protection, et dont il n'est pas à exclure *in abstracto* que dans certains cas, elles constitueront un risque social ou entrepreneurial extraordinaire.

B.13.4. Conformément aux travaux préparatoires mentionnés en B.13.3, le décret attaqué ne contient pas de régime d'indemnisation mais n'interdit pas que le juge examine, dans le cadre d'un arrêté de protection concret, si, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, une indemnité doit être octroyée.

En cas de silence du législateur, il appartient au juge d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et de prendre en compte tous les éléments concrets d'intérêt public et privé, dont les éléments énumérés en B.9.2 et B.10.2, ainsi que les attentes raisonnables des citoyens en ce qui concerne la solidarité que l'on attend d'eux (Cass., 24 juin 2010, *Pas.*, 2010, n° 453).

B.14. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.13.4, le chapitre 6 du décret attaqué est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Sous cette réserve, le premier moyen n'est pas fondé ».

B.15.1. Contrairement à la mesure au sujet de laquelle la Cour s'est prononcée par cet arrêt, la mesure présentement attaquée ne tend pas à la protection ou à la conservation du patrimoine en tant que tel, mais vise à en permettre l'accès au public.

B.15.2. À cet égard, il convient de souligner que les mesures de protection applicables en Région de Bruxelles-Capitale à un tel bien sont déjà susceptibles en soi de limiter drastiquement l'exercice de la propriété. Ainsi, l'un des effets de l'inscription d'un bien sur la « liste de sauvegarde des biens relevant du patrimoine immobilier » ou du classement d'un tel bien est d'obliger son propriétaire à le « maintenir en bon état » et à « respecter les conditions particulières de conservation qui auraient été prescrites » (articles 214 et 231 du CoBAT). Ces conditions peuvent comporter des « restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction totale ou partielle de construire, d'apporter des transformations ou de démolir » (article 211, § 2, alinéa 2). Un arrêté de classement peut, s'il y a lieu, établir autour du bien classé une « zone de protection dont il fixe les limites » (article 228). Le classement d'un bien a notamment pour effet d'interdire qu'il soit utilisé ou que son usage soit modifié de manière

telle qu'il perde, selon le cas, son intérêt « historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, paysager, urbanistique ou folklorique », son caractère « particulièrement remarquable » ou « remarquable par son homogénéité ou par son intégration dans le paysage », sa cohérence d'« ensemble urbain ou rural » ou sa « cohérence spatiale » (article 232, 2°, lu en combinaison avec l'article 206, 1°). Le classement d'un bien a aussi pour effet d'interdire l'exécution de « travaux dans un tel bien en méconnaissance des conditions particulières de conservation » et, en principe, de le « déplacer en tout ou en partie » (article 232, 3° et 4°).

B.15.3. L'obligation d'ouvrir le bien au public vient s'ajouter à ces mesures de protection. Elle pourrait en outre compliquer, en pratique, la préservation du patrimoine immobilier par son propriétaire privé, dès lors que son ouverture s'accompagne nécessairement de modalités organisationnelles et infrastructurelles, ainsi qu'il ressort également des articles 6 et 7 de l'ordonnance du 25 avril 2024. Au demeurant, l'on ne saurait raisonnablement nier que l'ouverture du bien à un nombre potentiellement important de visiteurs, quand bien même celle-ci serait entourée de modalités adéquates, l'exposerait à des risques de dégâts matériels.

B.16. L'ouverture obligatoire d'un bien exceptionnel au public est susceptible, eu égard notamment aux modalités organisationnelles et infrastructurelles éventuellement nécessaires pour ce faire et au fait que cette ouverture peut porter sur la totalité du bien, d'en perturber significativement, voire d'en rendre impossible, la jouissance paisible et l'usage habituel par son propriétaire. Il s'agit aussi d'une mesure qui peut être imposée d'initiative et unilatéralement par le Gouvernement, à l'exclusion de tout droit de codécision du propriétaire. Certes, une négociation préalable est prévue entre le propriétaire et le Gouvernement quant aux modalités de l'ouverture, mais à défaut de convention à ce sujet, le Gouvernement est libre de poursuivre la procédure et de prendre un arrêté décidant de l'ouverture occasionnelle au public (article 6, § 4, de l'ordonnance du 25 avril 2024). En outre, les périodes d'ouverture du bien exceptionnel peuvent aller jusqu'à quinze jours par an (article 7, § 2, alinéa 5, de la même ordonnance), de sorte qu'il est possible que le propriétaire ne puisse en disposer pendant plusieurs semaines.

Le fait de devoir tolérer de la sorte la présence de tiers constitue une ingérence dans le droit de propriété des propriétaires concernés (voy. aussi CEDH, grande chambre, 26 juin 2012, *Herrmann c. Allemagne*, précité, § 72). Il en va d'autant plus ainsi que rien n'empêche que l'ouverture au public soit imposée pour des biens qui ont été acquis avant l'adoption de l'ordonnance du 25 avril 2024 ou qui ne seront inscrits qu'à l'avenir sur la liste du patrimoine mondial, et dont le propriétaire ne pouvait donc pas raisonnablement se douter, au moment de leur acquisition, qu'ils feraient l'objet d'une mesure restrictive de propriété d'une telle nature, au-delà des simples mesures de protection et de conservation desdits bien (voy. aussi CEDH, 29 mars 2011, *Potomska et Potomski c. Pologne*, précité, § 67).

B.17. Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'un bien exceptionnel ait été conçu à titre de domicile, de lieu de résidence ou de logement personnel, et qu'il soit donc destiné à un usage purement privé, en cercle intime, par le propriétaire et ses proches. La présence physique de tiers en un tel lieu est susceptible d'empêcher le propriétaire de profiter paisiblement de son bien et d'y entretenir des relations sociales et familiales, ainsi qu'il ressort également du fait que le législateur ordonnancier a prévu la prise en charge, par la Région, des « frais de relogement éventuels, du fait de et pendant l'ouverture du bien au public, des personnes inscrites au registre de la population à l'adresse du bien » (article 7, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance du 25 avril 2024). De plus, lors de leur visite, les tiers concernés obtiennent un aperçu de l'environnement personnel et intime du propriétaire, et il n'est pas exclu qu'ils prennent ainsi connaissance d'aspects relevant de sa vie privée (voy. aussi CEDH, 14 décembre 2021, *Samoylova c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2021:1214JUD004910811, § 66).

Or, l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent le respect de l'espace physiquement déterminé où se développe la vie privée (voy. aussi CEDH, 16 novembre 2004, *Moreno Gómez c. Espagne*, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302, § 53; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, § 29). Quoi qu'il en soit, la notion de « vie privée » englobe le cercle intime dans lequel tout un chacun peut mener sa vie personnelle en toute tranquillité et sans ingérence du monde extérieur (voy. aussi CEDH, 10 janvier 2019, *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, ECLI:CE:ECHR:2019:0110JUD006528613, § 139). À ce

sujet, la section de législation du Conseil d'État a également observé que « la généralité du dispositif mis en place n'exclut pas l'hypothèse dans laquelle un bien entrant dans le champ d'application du dispositif constituerait, en tout ou en partie, un domicile relevant de la protection de l'article 15 de la Constitution, ou encore un lieu où s'exerceraient des activités relevant de la protection de la vie privée au sens de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (C.É., avis n° 74.738/4 du 20 décembre 2023, p. 10).

Partant, la mesure attaquée peut avoir des conséquences importantes sur la vie privée des propriétaires concernés, d'autant que l'ordonnance du 25 avril 2024 ne prévoit pas que les pièces privatives du bien exceptionnel doivent être exclues de l'ouverture au public (voy. aussi CEDH, 13 octobre 2016, *Irina Smirnova c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2016:1013JUD000187005, § 94).

B.18.1. La partie requérante fait valoir que des mesures alternatives moins attentatoires au droit de propriété auraient pu être prises par le législateur ordonnancier. Elle souligne notamment qu'une visite virtuelle permettrait également d'atteindre l'objectif poursuivi.

B.18.2. La Cour européenne des droits de l'homme juge, certes, que « [l]a question de savoir si d'autres mesures, aux conséquences moins lourdes pour les propriétaires [...], auraient raisonnablement pu être mises en œuvre au service de la cause d'utilité publique visée, peut également entrer en ligne de compte dans l'analyse de proportionnalité » (CEDH, grande chambre, avis consultatif du 13 juillet 2022 relatif à la différence de traitement entre les associations de propriétaires « ayant une existence reconnue à la date de la création d'une association communale de chasse agréée » et les associations de propriétaires créées ultérieurement, § 104). Toutefois, « l'éventuelle existence de solutions alternatives ne rend pas à elle seule injustifié(s) le(s) moyen(s) employé(s) par le législateur national. Tant qu'il ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation, et donc que les mesures choisies sont en adéquation avec les buts légitimes visés par la loi, il n'appartient pas à la Cour de juger s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment » (*ibid.*, § 105; voy. aussi CEDH, 15 novembre 2005, *J.A. Pye (Oxford) Ltd c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2005:1115JUD004430202, § 45).

B.18.3. L'ouverture obligatoire d'un bien exceptionnel au public non seulement constitue une ingérence dans le droit de propriété des propriétaires concernés, mais est également susceptible de porter une atteinte significative à leur droit au respect de la vie privée. Comme il est dit en B.10.3, cette circonstance limite le pouvoir d'appréciation du législateur ordonnancier.

À cet égard, il y a lieu, pour examiner la proportionnalité de la mesure, de tenir compte en particulier de ce que le législateur ordonnancier n'a apparemment pas sérieusement considéré l'existence d'autres mesures restrictives de propriété qui auraient compromis de manière moins drastique la jouissance, par les propriétaires concernés, de leur environnement personnel.

Il ne ressort pas des travaux préparatoires, et le Gouvernement ne démontre pas, en quoi d'autres méthodes ne permettraient pas au grand public d'en apprendre davantage sur les éléments d'intérêt historique, artistique ou scientifique d'un bien exceptionnel que ses propriétaires ne souhaitent pas rendre physiquement accessible à des tiers, pour des motifs tenant au respect de leur vie privée.

Au demeurant, l'article 14 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro, le 27 octobre 2005, dispose que « [l]es Parties s'engagent à développer l'utilisation des techniques numériques pour améliorer l'accès au patrimoine culturel et aux bénéfices qui en découlent ».

B.19.1. Enfin, il faut tenir compte des compensations éventuelles auxquelles les propriétaires du bien exceptionnel peuvent prétendre.

B.19.2. En vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général.

Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou

d'institutions – d'une mesure de coercition qui est en soi régulière, comme le fait d'imposer une servitude d'utilité publique, ne doivent pas être mis à charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

B.19.3. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a toutefois pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

Ainsi, l'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une restriction du droit de propriété dans l'intérêt général ne confère pas, en principe, au propriétaire du fonds servant un droit à réparation (Cass., 16 mars 1990, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900316.8; CEDH, 25 juin 2015, *Couturon c. France*, ECLI:CE:ECHR:2015:0625JUD002475610, §§ 34-43).

De même, « lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 » (voy. notamment CEDH, grande chambre, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, ECLI:CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, § 91; 26 avril 2011, *Antunes Rodrigues c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2011:0426JUD001807008, § 32).

B.19.4. Étant donné que le fait de rendre le patrimoine accessible constitue une mission d'intérêt général, les charges résultant de la mise en œuvre de la politique relative au patrimoine doivent en principe être réparties de manière égale parmi la collectivité, et ne peuvent pas être imposées comme telles à un groupe limité de particuliers.

B.19.5. L'article 7, § 2, alinéa 1er, de l'ordonnance du 25 avril 2024 dispose :

« L'arrêté fixe les modalités de l'ouverture occasionnelle du bien au public dont notamment :

[...]

4° le coût d'accès pour les visiteurs, qui peut être nul;

5° le cas échéant, le bénéficiaire des rentrées des visiteurs, un minimum de cinquante pour cent devant être reversé au propriétaire du bien;

6° les modalités relative[s] aux assurances éventuellement souscrites. Si ces assurances sont souscrites, elles sont à la seule charge de la Région;

[...] ».

L'alinéa 3 de ce paragraphe dispose :

« Tous les frais liés à l'ouverture du bien au public sont pris en charge par la Région, en ce compris les frais réels et nécessaires que cette ouverture engendre effectivement pour le propriétaire et, le cas échéant, la personne qui a établi son domicile à l'adresse du bien, l'occupant, les titulaires de droits réels et les titulaires de droits personnels enregistrés, mais à l'exclusion de toute compensation pour trouble de jouissance ou perte de valeur éventuelle. Cela inclut les frais de relogement éventuels, du fait de et pendant l'ouverture du bien au public, des personnes inscrites au registre de la population à l'adresse du bien, ainsi que les frais d'établissement éventuellement occasionnés, du fait de et pendant l'ouverture du bien au public, aux personnes morales ayant leur siège social à l'adresse du bien ».

B.19.6. Certes, le législateur ordonnancier a ainsi prévu que tous les frais liés à l'ouverture au public sont à charge de la Région de Bruxelles-Capitale, y compris les frais de relogement éventuels pendant l'ouverture du bien au public (à ce sujet, voy. également *Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2023-2024, A-854/1, p. 20). Cependant, la prise en charge de ces derniers frais vaut exclusivement pour les personnes inscrites au registre de la population à l'adresse du bien, et non pour les autres personnes qui y séjournent régulièrement ou qui l'utilisent d'une autre manière pour des activités qui relèvent de leur vie privée.

B.19.7. En outre, le législateur ordonnancier a explicitement exclu « toute compensation pour trouble de jouissance ou perte de valeur éventuelle ». En ce qui concerne cette absence de compensation, les travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2024 mentionnent :

« Au vu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, il est précisé, pour autant que de besoin, qu'aucune compensation pour trouble de jouissance ou pour perte de valeur éventuelle par exemple, n'est prévue en faveur des personnes impactées par l'ouverture occasionnelle du bien au public conformément aux principes applicables en matière de mesures de limitation du droit de propriété tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour

constitutionnelle, sans préjudice de la prise en charge des frais réels et nécessaires qu'engendrerait pour les personnes concernées l'ouverture au public. Comme exposé à l'article 7 de l'ordonnance en projet, si des revenus devaient être générés par l'accès au public du bien, ceux-ci seront reversés en partie au(x) propriétaire(s) » (*ibid.*, p. 14).

Cette justification ne tient pas compte des différentes situations qui peuvent se présenter dans des cas concrets à la suite d'un arrêté décidant de l'ouverture occasionnelle au public. Compte tenu du caractère intrusif de l'ouverture obligatoire d'un bien exceptionnel au public, qui peut notamment en empêcher l'utilisation habituelle, même lorsque ce bien fait partie de l'environnement personnel du propriétaire, les troubles de jouissance ou pertes de valeur qui en découlent peuvent être substantiels. La circonstance que le propriétaire peut prétendre à la moitié au moins des recettes des visites n'est pas décisive à cet égard, d'autant que l'ordonnance du 25 avril 2024 ne précise pas comment les coûts d'accès doivent être fixés et que son article 7, § 2, alinéa 1er, 4°, autorise même un accès gratuit. Il n'est donc nullement garanti que les recettes des visites seraient raisonnablement proportionnées aux charges imposées au propriétaire.

B.19.8. En prévoyant elle-même un régime d'indemnisation, qui exclut explicitement toute compensation pour trouble de jouissance ou perte de valeur éventuelle, l'ordonnance du 25 avril 2024, contrairement au régime décretaal sur lequel la Cour a statué par son arrêt n° 132/2015, précité, empêche de surcroît le juge d'examiner, dans le cadre d'un arrêté concret décidant de l'ouverture occasionnelle au public, si, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, une indemnité doit être octroyée.

Ce n'est en effet qu'en cas de silence du législateur compétent qu'il appartient au juge d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et, ce faisant, de prendre en compte tous les éléments concrets d'intérêt public et privé ainsi que les attentes raisonnables des citoyens en ce qui concerne la solidarité que l'on attend d'eux (Cass., 24 juin 2010, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100624.1; 20 février 2020, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20200220.9).

B.20. Il résulte de ce qui est dit en B.15.1 à B.19.8 que l'article 7 de l'ordonnance du 25 avril 2024 ne ménage pas un juste équilibre entre, d'une part, l'objectif de garantir le droit à

l'épanouissement culturel en rendant le patrimoine de la Région de Bruxelles-Capitale plus accessible au public et, d'autre part, la protection du droit de propriété et du droit au respect de la vie privée des propriétaires d'un bien exceptionnel. Cette disposition viole dès lors les articles 16 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

Les premier et deuxième moyens sont fondés. L'examen du deuxième moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 15 de la Constitution, ne saurait conduire à une annulation plus étendue.

B.21. Étant donné que les différents aspects de l'ordonnance du 25 avril 2024 forment un ensemble indissociable, eu égard notamment à la connexité entre la procédure de conclusion d'une convention organisant l'ouverture occasionnelle du bien exceptionnel et la procédure subséquente de prise d'un arrêté décidant d'une telle ouverture (voy. respectivement les articles 6 et 7 de l'ordonnance du 25 avril 2024), cette ordonnance doit être annulée dans son intégralité.

B.22. Dès lors que le troisième moyen ne saurait donner lieu à une annulation plus étendue, il ne doit pas être examiné.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 « relative à la valorisation et à l'ouverture occasionnelle au public des biens exceptionnels ».

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 juin 2026.

Le greffier,

Frank Meersschaut

Le président,

Pierre Nihoul

COPIE NON CORRIGÉE