

Numéros du rôle : 5185 et 5188
Arrêt n° 67/2012 du 24 mai 2012

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 décembre 2010 « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 », introduits par l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel » et autres et par le Gouvernement flamand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 2011 et parvenue au greffe le 11 juillet 2011, un recours en annulation de l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 décembre 2010 « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 » (publiée au *Moniteur belge* du 19 janvier 2011) a été introduit par l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Presse 20, l'ASBL « Vlaamse Volksbeweging », dont le siège est établi à 2600 Berchem, Passendalestraat 1A, et l'ASBL « brusselNL », dont le siège est établi à 1020 Bruxelles, rue Karel Bogaerd 31.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 juillet 2011 et parvenue au greffe le 20 juillet 2011, un recours en annulation de l'allocation de base précitée a été introduit par le Gouvernement flamand.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5185 et 5188 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 28 mars 2012 :

- ont comparu :

. Me J. Flo, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5185;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 5188;

. Me F. Tulkens et Me H. Bortels *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 5185

A.1.1. L'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel » motive son intérêt au recours en soulignant que, selon ses statuts, elle a pour objet de préserver et de promouvoir la vie flamande dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elle estime qu'elle a un intérêt à l'annulation d'une ordonnance entachée d'un excès de compétence, afin de préserver les compétences de la Communauté flamande. Elle considère que son recours ne constitue pas une action populaire, puisque son objet statutaire est d'une nature particulière. Elle estime également qu'elle ne se substitue pas à la Communauté flamande, parce qu'elle ne défend pas simplement les intérêts de cette Communauté, mais ceux qui découlent de son objet social. Elle souligne enfin que la Cour, dans ses arrêts n^{os} 147/2011 et 184/2011, a admis son intérêt pour des recours similaires.

A.1.2. L'ASBL « Vlaamse Volksbeweging » souligne que, selon ses statuts, elle a pour objet de faire de la Flandre un Etat indépendant en pratiquant la formation socio-culturelle en langue néerlandaise pour les adultes et qu'il faut entendre par là, entre autres, l'étude de tous les problèmes de nature sociale, économique, culturelle et politique qui peuvent se poser concernant le plein développement de la Flandre et le déploiement d'activités pouvant favoriser la résolution de ces problèmes. Selon ses statuts, elle défend également les intérêts généraux de la Communauté flamande. Elle souligne qu'elle prête une attention particulière à la région bilingue de Bruxelles-Capitale et estime que ceci est attesté par le fait qu'elle a organisé dans le passé deux congrès d'adhérents sur le thème de Bruxelles. Dans le cadre de ces congrès, des résolutions ont été adoptées, qui impliquent que l'unité entre Bruxelles et le reste de la Flandre doit être renforcée. Elle considère avoir intérêt à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'équilibre institutionnel entre les compétences communautaires et régionales dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Elle fait également valoir qu'elle est reconnue comme « association nationale de formation socio-culturelle pour adultes » et en déduit qu'elle a un intérêt particulier à ce que les matières d'enseignement soient réglées par l'autorité compétente. Elle estime que son recours ne constitue pas une action populaire, puisque son objet statutaire est d'une nature particulière. Elle souligne enfin que le Conseil d'Etat a admis son intérêt dans une procédure similaire.

A.1.3. L'ASBL « brusselNL » expose que, selon ses statuts, elle a pour objet de veiller à l'intérêt général flamand, de renforcer la position du néerlandais et de la vie culturelle néerlandophone et de défendre les droits et garanties dont bénéficient les personnes néerlandophones à Bruxelles. A cet égard, elle prête une attention particulière au renforcement et au respect de la législation linguistique et de toute réglementation institutionnelle touchant Bruxelles. Pour réaliser cet objet, elle peut prendre toutes les initiatives utiles à cette fin, telle une action en justice. Elle souligne qu'elle est reconnue par la Commission communautaire flamande, subventionnée en tant qu'association culturelle locale et affiliée à l'association de fait culturelle régionale – elle aussi reconnue et subventionnée – « Nederlandse Cultuurkoepel Brussel ». Elle estime également qu'elle a intérêt à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'équilibre institutionnel entre les compétences communautaires et régionales et que son recours ne peut être considéré comme une action populaire. Elle souligne encore que le Conseil d'Etat a admis son intérêt dans une procédure similaire.

A.2.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les parties requérantes n'ont pas intérêt au recours en annulation, parce qu'elles ne démontrent pas qu'elles sont affectées directement et défavorablement par la disposition attaquée. En effet, cette disposition se limite à accorder des moyens financiers aux communes en vue de créer des infrastructures. Son annulation aurait pour effet que les infrastructures d'accueil de la petite enfance et les écoles maternelles perdraient un moyen de financement. Plus de 20 % du montant des subventions étant affectés à la population néerlandophone, une annulation serait contraire aux intérêts des Flamands, défendus par les parties requérantes.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait également valoir que le recours dans l'affaire n° 5185 constitue une action populaire, puisque l'intérêt dont se prévalent les parties requérantes ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toutes matières.

Il estime en outre que la première partie requérante se substitue à la Communauté flamande pour décider de l'opportunité d'introduire un recours contre une ordonnance qui préjudicierait prétendument les intérêts de sa propre communauté, alors que l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle attribue aux organes des communautés elles-mêmes le pouvoir de défendre les intérêts propres à la collectivité.

En ce qui concerne les deuxième et troisième parties requérantes, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que la présente affaire est sans lien avec l'objet social de ces parties. La circonstance que le Conseil d'Etat a déjà admis leur intérêt dans le passé ne serait pas pertinente, puisque l'intérêt doit toujours s'apprécier à la lumière des circonstances concrètes de l'affaire. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conteste également le fait que la deuxième partie requérante prêterait attention à « la position de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

Quant au fond

Dans l'affaire n° 5185

A.3.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5185 allèguent que l'allocation de base attaquée n'est conforme ni aux articles 127 à 133 de la Constitution ni aux articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, étant donné qu'elle concerne des compétences communautaires.

A.3.2. Elles exposent qu'en vertu de l'article 13 de l'ordonnance du 24 décembre 2010 de la Région de Bruxelles-Capitale « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 », les subventions facultatives accordées sur la base de l'allocation de base attaquée ne peuvent faire l'objet ni d'un arrêté ni d'une convention. Il ressortirait toutefois des faits que cette allocation de base est destinée à être utilisée pour les matières de l'accueil de la petite enfance et de l'enseignement, pour lesquelles le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne serait pas compétent. Elles font référence à cet égard à un appel à projets adressé aux directions des écoles fondamentales et estiment que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est compétent ni pour lancer de tels appels à projets ni pour subsidier les projets en question, lorsqu'il s'agit de matières d'enseignement, et plus particulièrement lorsque le but est de créer des places supplémentaires dans l'enseignement.

A.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que les parties requérantes invoquent plusieurs dispositions de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 qui sont sans intérêt pour la présente affaire. C'est notamment le cas des articles 129, 130, 131, 132 et 133 de la Constitution, qui portent respectivement sur les compétences en matière d'emploi des langues, sur les compétences de la Communauté germanophone, sur la lutte contre les discriminations pour motifs idéologiques et philosophiques, sur le droit d'initiative du législateur décentralisé et sur l'interprétation authentique des décrets. En outre, les articles 132 et 133 ne font pas partie des articles au regard desquels la Cour peut procéder à un contrôle. De même, l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne présente pas d'intérêt pour la présente affaire, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, puisque cette disposition concerne les matières culturelles.

Il conclut que le moyen n'est recevable qu'en ce qu'il porte sur les articles 127, § 1er, 2°, et 128 de la Constitution et sur l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.5.1. En ordre principal, le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale estime que l'allocation de base attaquée est fondée sur la compétence régionale en matière de politique de l'emploi (article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980). Il fait valoir à cet égard que le manque de structures d'accueil de la petite enfance et d'écoles maternelles dans la Région de Bruxelles-Capitale empêche les jeunes parents d'aller travailler. Le manque de places dans les écoles maternelles a en outre pour effet que les places dans les structures d'accueil de la petite enfance sont encore davantage limitées. La création de structures d'accueil supplémentaires est, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'une importance décisive pour lutter contre le chômage dans la Région de Bruxelles-Capitale et contre les discriminations indirectes causées sur le plan de l'emploi par suite du manque de structures d'accueil.

A.5.2. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les parties requérantes se fondent à tort sur une séparation pure et simple des compétences des communautés et des régions, lesquelles, selon lui, sont pourtant étroitement liées dans la présente affaire. Il renvoie à une jurisprudence de la Cour selon laquelle le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux

communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Il en déduit que la Région de Bruxelles-Capitale dispose de la compétence la plus étendue en matière de placement et de programmes de remise au travail des non-demandeurs d'emploi.

Il renvoie également aux arrêts n^{os} 101/2008 et 11/2009 de la Cour, dont il ressortirait que la circonstance qu'une norme qui a été adoptée par une autorité publique déterminée dans l'exercice de ses compétences puisse contribuer à la réalisation d'un objectif que poursuit également une autre autorité publique dans l'exercice de ses compétences n'entraîne pas en soi une violation des règles répartitrices de compétence. Cette « doctrine du double aspect » aurait également déjà été admise par la section de législation du Conseil d'Etat. Pour qu'il puisse être fait application de cette doctrine, deux conditions devraient être remplies. D'une part, le processus de délimitation des deux matières de compétence doit effectivement permettre qu'une norme juridique similaire relève de la compétence des deux autorités publiques et, d'autre part, cette doctrine ne peut donner lieu à des conflits de normes. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime qu'il est satisfait à ces conditions en l'espèce, puisque tant la politique de l'emploi, pour laquelle les régions sont compétentes, que la politique de la famille et de l'enseignement, pour laquelle les communautés sont compétentes, peuvent justifier l'intervention de l'autorité publique dans le financement des infrastructures d'accueil, et qu'il n'existerait pas de conflits de normes en l'espèce, parce qu'un financement supplémentaire par la Communauté flamande ne ferait que compléter le financement par la Région de Bruxelles-Capitale.

A.5.3. Si la Cour était d'avis que l'allocation de base attaquée excède la compétence régionale en matière de politique de l'emploi, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que la réglementation des compétences communautaires en question est nécessaire à l'exercice de sa compétence en matière de politique de l'emploi, plus précisément aux fins d'éliminer les obstacles à la participation de parents au marché de l'emploi. La matière se prêterait à une réglementation différenciée, puisque tant la politique familiale que la politique de l'emploi sont fédéralisées et que l'aide aux familles dans la Région de Bruxelles-Capitale est exercée aussi bien par la Communauté flamande que par la Communauté française. En outre, les montants prévus par la disposition attaquée n'auraient qu'une incidence marginale sur les compétences de la Communauté flamande, puisqu'il n'est touché à aucun élément essentiel de ces compétences. Les subventions constituant un complément aux moyens financiers prévus par les communautés, elles ne sauraient avoir une incidence négative sur l'exercice, par la Communauté flamande, de ses compétences.

A.6. En ordre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que l'allocation de base attaquée est fondée sur les compétences régionales en matière de financement des communes (article 6, § 1er, VIII, 9^o et 10^o, *juncto* article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980). Les moyens budgétaires affectés en l'occurrence relèveraient de la mission « soutien et accompagnement des pouvoirs locaux ». Une partie de cette mission concernerait le financement général des communes, une autre partie le financement de projets spécifiques.

Au moyen de l'allocation de base attaquée, intitulée « Subvention aux projets d'infrastructures locales en lien avec l'essor démographique », le législateur ordonnancier ne ferait que financer les missions que doivent remplir les communes dans des matières pour lesquelles les régions sont compétentes, plus précisément en matière de politique de l'emploi.

A.7. Les parties requérantes répondent que pour déterminer si une mesure relève des compétences de l'autorité publique concernée, il faut tenir compte de la mesure elle-même et non des effets secondaires éventuellement souhaités de cette mesure ni des objectifs qui sous-tendent cette dernière. Selon elles, la mesure attaquée ne peut donc être qualifiée de mesure visant à promouvoir l'emploi. Elles soulignent que, dans son arrêt n^o 184/2011 du 8 décembre 2011, la Cour n'a pas suivi l'argumentation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale basée sur la politique de l'emploi.

En ce qui concerne la « doctrine du double aspect », les parties requérantes estiment que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale perd de vue que cette doctrine est un raffinement du principe de proportionnalité, lequel, selon elles, est clairement violé en l'espèce. Elles considèrent en outre qu'il n'est pas satisfait, en l'espèce, au premier critère que mentionne le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En ce qui concerne les compétences implicites, les parties requérantes estiment qu'il n'est pas satisfait aux conditions de celles-ci. L'allocation de base attaquée ne serait pas nécessaire à l'exercice des compétences

propres de la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'emploi. De surcroît, il ne serait pas démontré que la matière en question se prêterait à une réglementation différenciée pour Bruxelles et le reste de la Flandre.

Dans l'affaire n° 5188

A.8. Dans un premier moyen, le Gouvernement flamand fait valoir que l'allocation de base attaquée n'est conforme ni aux articles 128 et 175 de la Constitution ni à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.9.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la fixation des moyens financiers d'une politique portant sur des matières personnalisables fait partie, en vertu de l'article 128, combiné avec l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, du règlement de ces matières. Il souligne ensuite qu'en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'accueil de la petite enfance, qui est une forme d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants, est exclusivement de la compétence des communautés. Selon le Gouvernement flamand, l'autonomie des communautés en cette matière doit s'entendre au sens large, ainsi que cela ressortirait de la jurisprudence de la Cour.

A.9.2. Le Gouvernement flamand déduit de ce qui précède que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour prévoir, dans le budget des dépenses 2011, des crédits ayant pour affectation la « subvention aux projets d'infrastructures locales en lien avec l'essor démographique », expression qui – ainsi que le feraient apparaître les travaux préparatoires – doit être comprise comme visant le subventionnement des infrastructures destinées à l'accueil de la petite enfance.

Le Gouvernement flamand renvoie en outre à des avis de la section de législation du Conseil d'Etat dans lesquels il est dit que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour la matière de l'accueil de la petite enfance et que le financement des communes en vue de créer des structures d'accueil supplémentaires de la petite enfance ne peut trouver de fondement dans l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, parce que l'accueil de la petite enfance est une compétence communautaire.

A.10. Dans un second moyen, le Gouvernement flamand soutient que l'allocation de base attaquée n'est pas conforme aux articles 127 et 175 de la Constitution.

A.11.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que seules les communautés sont compétentes pour la matière de l'enseignement (article 127 de la Constitution). Il estime que les compétences des communautés doivent s'entendre au sens large, ce qui serait d'autant plus le cas en ce qui concerne la compétence en matière d'enseignement, puisque celle-ci découle directement de la Constitution. Le Gouvernement flamand renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n°154/2005 du 20 octobre 2005. Il souligne également qu'il ressort de l'arrêt n° 38/91 que la construction d'écoles relève de la compétence des Communautés.

A.11.2. Le Gouvernement flamand déduit de ce qui précède que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour prévoir, dans le budget des dépenses 2011, des crédits ayant pour affectation la « Subvention aux projets d'infrastructures locales en lien avec l'essor démographique », expression qui – ainsi que le feraient apparaître les travaux préparatoires – doit également être comprise comme visant le subventionnement des infrastructures destinées aux écoles maternelles, primaires et secondaires.

Le Gouvernement flamand estime à cet égard que l'allocation de base attaquée ne peut trouver de fondement dans l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, parce que l'enseignement est une compétence communautaire. Il considère en outre qu'en décider autrement reviendrait à considérer que la loi spéciale du 8 août 1980 instaure une exception supplémentaire à la compétence en matière d'enseignement attribuée aux communautés par l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, ce qui ne se peut, compte tenu de l'arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005. Si les moyens budgétaires étaient utilisés pour le financement d'autres écoles que les écoles communales, on n'aperçoit absolument pas, selon le Gouvernement flamand, comment la mesure attaquée pourrait s'inscrire dans la compétence régionale visée à l'article 6, § 1er, VIII, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, puisque cette disposition n'attribue aux régions que la compétence de financer les missions qui doivent être exécutées par les communes.

A.12. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale argumente sa position de la même manière que dans l'affaire n° 5185.

A.13.1. Le Gouvernement flamand estime que le lien que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avance entre, d'une part, le financement de l'accueil de la petite enfance et des écoles et, d'autre part, la politique de l'emploi est artificiel et inexistant. Il souligne à cet égard qu'il n'est nulle part question de la politique de l'emploi dans les travaux préparatoires. Il est vrai que ceux-ci parlent de l'évolution démographique dans la Région de Bruxelles-Capitale, mais cela ne constitue pas une matière en soi, selon le Gouvernement flamand; les différentes autorités publiques sont chacune compétentes pour offrir, dans les matières qui leur ont été attribuées, une réponse à cette évolution démographique.

En ce qui concerne la « doctrine du double aspect », le Gouvernement flamand souligne que cette doctrine doit être située au cœur même du principe d'exclusivité et qu'elle ne peut donc porter atteinte à ce dernier. Il estime qu'il n'est pas satisfait en l'espèce aux conditions d'application de cette doctrine, puisque la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas demeurée dans les limites de ses compétences et que l'allocation de base attaquée peut donner lieu à des conflits de normes.

Selon le Gouvernement flamand, il n'est pas davantage satisfait, en l'espèce, aux conditions d'application des compétences implicites. L'allocation de base attaquée ne serait pas nécessaire pour pouvoir mener la politique de l'emploi, l'incidence sur les compétences communautaires ne serait pas marginale et les matières ne se prêteraient pas à une réglementation différenciée.

A.13.2. Enfin, le Gouvernement flamand renvoie également à l'arrêt n° 184/2011 du 8 décembre 2011, dont il ressort, selon lui, que l'argumentation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est sans fondement.

A.13.3. Il constate que dans l'arrêt n° 184/2011, précité, la Cour a maintenu les effets de la disposition annulée. Si la Cour décidait à nouveau de maintenir les effets en l'espèce, le Gouvernement flamand demande à la Cour de tenir compte du fait que depuis le 8 décembre 2011, date de l'arrêt précité, il est difficile d'encore affirmer sérieusement que les actes des autorités publiques fondés sur la disposition budgétaire annulée ont été posés « de bonne foi », de sorte que l'annulation doit rétroagir au moins au 8 décembre 2011, ce qui implique que le financement accordé sur la base cette disposition soit remboursé s'il a été accordé après le 8 décembre 2011.

A.14. En ce qui concerne la demande du Gouvernement flamand de faire rétroagir l'éventuelle annulation jusqu'au 8 décembre 2011, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que les arrêts de la Cour ont, en vertu de l'article 9, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, autorité de la chose jugée à partir de leur publication au *Moniteur belge*, et donc pas à partir du prononcé. Il estime dès lors qu'il est impossible de moduler le maintien des effets en fonction de la date du prononcé de l'arrêt précité. Il relève que l'arrêt n° 184/2011 précité n'avait pas encore été publié au *Moniteur belge* lors de l'introduction de son mémoire en réponse.

En ce qui concerne le maintien des effets, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne qu'un appel à projets a été adressé le 26 mai 2011 aux divers pouvoirs organisateurs dans la Région de Bruxelles-Capitale et que les projets entrant en ligne de compte pour des subventions ont été sélectionnés le 29 octobre 2011. Dans l'intervalle, la majorité de ces projets seraient à un stade avancé. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève à cet égard que la mesure contestée a toujours été considérée comme une mesure unique. Il fait également valoir que la Commission communautaire flamande faisait partie du comité de suivi qui était chargé d'analyser les résultats de l'appel à projets. La Commission communautaire flamande a également été chargée du suivi et de la gestion des projets retenus en ce qui concerne les subventions qui ont été allouées aux écoles néerlandophones. Il estime qu'en demandant, d'une part, l'annulation de la disposition contestée et en participant directement, d'autre part, via la Commission communautaire flamande, à la sélection des projets introduits et dès lors à l'octroi des subventions, le Gouvernement flamand adopte un comportement « schizophrène » et agit d'une façon incompatible avec la loyauté fédérale.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. L'allocation de base 10.005.28.01.63.21 prévue au budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 relève de l'activité 28 (« Subventions d'investissement et autres transferts en capital aux communes et CPAS ») du programme 05 (« Financement de projets spécifiques des communes ») de la mission 10 (« Soutien et accompagnement des pouvoirs locaux ») de la section I (« Dépenses des services du Gouvernement ») du tableau budgétaire.

Cette allocation porte la dénomination « Subvention aux projets d'infrastructures locales en lien avec l'essor démographique ». Elle concerne l'attribution de subventions facultatives aux communes (article 13, alinéa 3, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 décembre 2010 « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 »).

B.2.1. Dans les travaux préparatoires, le programme 05 de la mission 10 est commenté entre autres comme suit :

« La région bruxelloise faisant face à un essor démographique sans précédent et les communes étant les premières à subir les conséquences de celui-ci, le Gouvernement a décidé cette année de créer une nouvelle intervention en faveur des communes pour leur permettre de financer des infrastructures en lien avec l'essor démographique.

Cette année c'est un budget de 9 millions d'euros qui sera consacré à cette politique. Cette dotation intègre l'ancien budget dévolu aux crèches (4,5 millions d'euros en 2010) » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2010-2011, n° A-129/1 (suite 2), p. 121).

« Cette dotation de 9 millions d'euros intègre l'ancien budget dévolu aux infrastructures d'accueil de la petite enfance. A partir de 2011 d'autres types d'infrastructures communales pourront être subventionnées telles les écoles communales » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2010-2011, n° A-129/4 (partie 2), p. 7).

« Cette augmentation de la population suppose également une concentration importante de moyens pour la construction de nouveaux équipements, en particulier en matière de

crèches et d'écoles maternelles, primaires et secondaires, qui relèvent en premier lieu, il est vrai, de la compétence des communautés.

Toutefois, il nous faut des écoles pour répondre à une des missions essentielles du service public; c'est la base même de l'ascenseur social auquel nous sommes tous attachés [...]. N'en déplaise à certains, comme le dit souvent le ministre-président, il nous faudra ' ruser avec les compétences ' à Bruxelles. En effet, l'institutionnel est avant tout un moyen, et non une fin en soi, et les besoins légitimes de la population doivent primer. Cette contrainte structurante opère un véritable déplacement de l'axe des priorités régionales et va se décliner dans l'ensemble de nos politiques » (C.R.I., Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2010-2011, 22 décembre 2010, n° 9, pp. 23-24).

B.2.2. Il en ressort que, par la disposition attaquée, la Région de Bruxelles-Capitale entend octroyer des subventions aux communes afin de financer des infrastructures d'accueil de la petite enfance et des infrastructures d'enseignement.

Cet objectif n'est pas contesté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans ses mémoires.

Quant à l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 5185

B.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les parties requérantes dans l'affaire n° 5185 ne justifient pas de l'intérêt requis pour agir devant la Cour.

B.4. Le recours dans l'affaire n° 5185 porte sur la même disposition que le recours dans l'affaire n° 5188 et s'appuie sur un moyen similaire aux moyens invoqués dans l'affaire n° 5188. Dès lors que le recours dans l'affaire n° 5188 est introduit par le Gouvernement flamand, qui ne doit pas justifier de son intérêt à agir devant la Cour, il n'y a pas lieu d'examiner si les parties requérantes dans l'affaire n° 5185 justifient de l'intérêt requis pour introduire leur recours.

Quant au fond

B.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5185 allèguent un moyen unique pris de la violation des articles 127 à 133 de la Constitution et des articles 4 et 5 de la loi spéciale du

8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que l'allocation de base prévoit la possibilité d'accorder des subventions aux communes en vue du financement d'infrastructures d'accueil de la petite enfance et d'infrastructures d'enseignement.

B.5.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent indiquer, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5185 exposent seulement en quoi l'allocation de base attaquée violerait les règles répartitrices de compétence visées aux articles 127 et 128 de la Constitution et à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans la mesure où il est pris de la violation des articles 129, 130, 131, 132 et 133 de la Constitution et de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, le moyen ne satisfait pas aux exigences précitées et ne doit pas être pris en considération.

B.5.3. Dans l'affaire n° 5188, le Gouvernement flamand allègue deux moyens.

Le premier moyen est pris de la violation des articles 128 et 175 de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que l'allocation de base attaquée prévoit la possibilité d'accorder des subventions aux communes en vue du financement d'infrastructures d'accueil de la petite enfance.

Le second moyen est pris de la violation des articles 127 et 175 de la Constitution, en ce que l'allocation de base attaquée prévoit la possibilité d'accorder des subventions aux communes en vue du financement d'infrastructures scolaires.

B.5.4. Les moyens invoqués dans les deux affaires peuvent être examinés ensemble.

En ce qui concerne l'accueil de la petite enfance

B.6.1. L'article 128 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

L'article 135 de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne les autorités qui, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, § 1er ».

L'article 175 de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement pour la Communauté française et pour la Communauté flamande.

Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes ».

B.6.2. L'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« § 1. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis [actuellement l'article 128, § 1er], de la Constitution, sont :

[...]

II. En matière d'aide aux personnes :

1° La politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants ».

Cette matière vise notamment « l'aide et l'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux enfants, en ce compris la politique d'accueil des enfants, soit que cette aide et cette assistance soient données directement, soit par la voie d'associations et institutions, en ce compris l'Œuvre nationale de l'Enfance » (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434-2, p. 125).

B.6.3. Adopté en exécution de l'article 135 de la Constitution, l'article 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises dispose :

« Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, le collège réuni et l'assemblée réunie exercent les compétences visées, [à l'article] 5 [...], de la loi spéciale ».

L'assemblée réunie et le collège réuni sont les organes de la Commission communautaire commune (article 60, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989) qui exercent collectivement le pouvoir de légiférer par ordonnances (article 68, § 1er, de la même loi spéciale).

B.6.4. En exécution de l'article 138 de la Constitution, l'article 3, 7°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française dispose :

« [...] la Commission, [...] sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, [exerce] les compétences de la Communauté dans les matières suivantes :

[...]

7° l'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale [du 8 août 1980 de réformes institutionnelles], à l'exception [...] de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) [...] ».

L'article 3, 7°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et l'article 3, 7°, du décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française disposent de la même manière.

B.6.5. Il ressort de ce qui précède que, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la politique familiale au sens de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 est une matière qui est réglée par plusieurs législateurs.

La Communauté flamande est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté.

La Commission communautaire française est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

La Communauté française reste compétente pour régler ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance.

La Commission communautaire commune est, quant à elle, compétente pour régler les aspects de cette matière qui échappent à la compétence des trois législateurs décrétaux précités.

La Région de Bruxelles-Capitale, par contre, n'est pas compétente pour régler cette matière.

B.6.6. L'allocation de base contestée permet le financement complémentaire de crèches.

Dans cette mesure, l'ordonnance du 24 décembre 2010 règle la politique familiale au sens de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'allocation de base contestée ne peut donc, dans cette mesure, être qualifiée de disposition relevant de la politique de l'emploi au sens de l'article 6, § 1er, IX, de la même loi spéciale.

En ce qui concerne l'enseignement

B.7.1. L'article 127 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1° les matières culturelles;

2° l'enseignement, à l'exception :

- a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;
- b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;
- c) du régime des pensions;

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2°.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3°.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

B.7.2. En vertu de cette disposition, les communautés ont la plénitude de compétence pour régler l'enseignement dans la plus large acception du terme. Les matières réservées au législateur fédéral doivent être interprétées strictement.

B.7.3. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'enseignement est une matière réglée par plusieurs législateurs.

B.7.4. En vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets qui règlent l'enseignement ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

L'autorité fédérale est compétente pour régler, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'enseignement qui n'est pas dispensé par des institutions relevant de la compétence exclusive de l'une ou de l'autre communauté.

B.7.5. Contrairement à ce qui est le cas en matière d'aide aux personnes, la Commission communautaire commune n'est pas compétente pour légiférer par ordonnance sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne l'enseignement.

En exécution de l'article 138 de la Constitution, la Commission communautaire française dispose actuellement, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française, de la compétence de légiférer par décret sur le « transport scolaire visé à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et organisé par la loi du 15 juillet 1983 portant création du Service national du transport scolaire » (article 3, 5°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993, article 3, 5°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 et article 3, 5°, du décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993) et de la compétence de « créer, financer et contrôler conjointement avec la Communauté française des organismes publics chargés d'acquérir, d'administrer et d'aliéner des biens immeubles, bâtis ou non, hébergeant en tout ou en partie des établissements scolaires, internats et centres psycho-médico-sociaux affectés à l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, à l'exclusion de l'enseignement supérieur » (décret I de la Communauté française du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à

la Région wallonne et à la Commission communautaire française; décret I de la Région wallonne du 7 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne; décret I de la Commission communautaire française du 8 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Commission communautaire française).

B.7.6. La Région de Bruxelles-Capitale, par contre, n'est pas compétente pour régler la matière de l'enseignement dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

B.7.7. L'allocation de base attaquée permet le financement complémentaire d'infrastructures d'enseignement.

Dans cette mesure, l'ordonnance du 24 décembre 2010 règle l'enseignement au sens de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'allocation de base contestée ne peut donc, dans cette mesure, être qualifiée de disposition relevant de la politique de l'emploi au sens de l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qui concerne le financement des communes

B.8.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.8.2. Déterminant des matières qui sont de la compétence de la Région wallonne et de la Région flamande, l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que

remplacé par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, dispose :

« Les matières visées à l'article 107^{quater} [actuellement l'article 39] de la Constitution sont :

[...]

9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

[...]

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ».

La Région de Bruxelles-Capitale est également compétente pour régler ces matières (article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

Le « financement général des communes » concerne les « modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées, suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 18).

B.8.3. S'agissant du financement de tâches communales spécifiques, l'allocation de base contestée est étrangère à la matière du financement général des communes au sens de l'article 6, § 1er, VIII, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Elle relève, comme il est indiqué en B.6.6 et en B.7.7, de matières communautaires, de sorte qu'elle ne peut davantage être considérée comme traduisant l'exercice, par la Région de Bruxelles-Capitale, de sa compétence relative au financement des missions à remplir par les communes, au sens de l'article 6, § 1er, VIII, 10°, de la même loi.

B.9.1. L'article 178 de la Constitution dispose :

« Dans les conditions et suivant les modalités déterminées par la loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale transfère, par la règle visée à l'article 134, des moyens financiers à la Commission communautaire commune et aux Commissions communautaires française et flamande ».

Ce transfert financier concerne des « matières communautaires visées à l'article 108^{ter}, § 3, alinéa 1er, [actuellement l'article 136] de la Constitution [qui] sont celles qui sont attribuées, ou seront attribuées, à la Communauté française et à la Communauté flamande » (article 61 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). Il peut donc porter sur l'accueil de l'enfance dans les crèches et sur les infrastructures scolaires sises en Région de Bruxelles-Capitale.

B.9.2. En exécution de l'article 178 de la Constitution, l'article 83^{bis} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises dispose :

« Sous réserve des articles 83^{ter} et 83^{quater}, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, à partir de l'année budgétaire 1995, transférer aux Commissions communautaires française et flamande des moyens qui seront répartis suivant la clé de répartition de 80 p.c. pour la Commission communautaire française et de 20 p.c. pour la Commission communautaire flamande ».

B.9.3. La Région de Bruxelles-Capitale est donc compétente pour pourvoir au financement des commissions communautaires.

B.9.4. L'allocation de base contestée permet le financement complémentaire d'infrastructures d'accueil de la petite enfance et d'infrastructures d'enseignement.

Les moyens accordés dans l'allocation de base contestée sont toutefois transférés aux communes et non aux commissions communautaires, dans les conditions prévues par l'article 83^{bis} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

En ce qui concerne l'annulation de la disposition attaquée et le maintien des effets de cette dernière

B.10. Le moyen unique dans l'affaire n° 5185 et les deux moyens dans l'affaire n° 5188 sont fondés. Dès lors, l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance du 24 décembre 2010 « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 » doit être annulée dans la mesure où elle prévoit l'octroi de subventions facultatives aux communes pour le financement d'infrastructures d'accueil de la petite enfance et d'infrastructures d'enseignement.

B.11. Cette annulation ne peut toutefois avoir pour conséquence que le financement alloué sur la base de cette disposition doive être remboursé. Plusieurs projets d'infrastructure qui ont été financés sont déjà réalisés et d'autres sont en cours d'exécution. Une annulation rétroactive aurait pour effet que plusieurs acteurs qui ont pu invoquer de bonne foi une disposition budgétaire et une décision des pouvoirs publics fondée sur cette disposition pourraient rencontrer des problèmes financiers. Par application de l'article 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les effets de la disposition annulée doivent dès lors être définitivement maintenus.

Etant donné que l'adoption de la disposition attaquée est largement antérieure à l'arrêt de la Cour n° 184/2011 du 8 décembre 2011, il n'y a pas lieu de limiter dans le temps le maintien des effets de la disposition annulée, comme le propose le Gouvernement flamand.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 décembre 2010 « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 » dans la mesure où elle prévoit l'octroi de subventions facultatives aux communes pour le financement d'infrastructures d'accueil de la petite enfance et d'infrastructures d'enseignement;

- maintient les effets de la disposition annulée.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 24 mai 2012.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt