

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 124.674 du 27 octobre 2003
A. 132.541/IX-3683

En cause: la ville de SAINT-NICOLAS,
ayant élu domicile chez
Me D. MATTHYS, avocat,
ayant son cabinet à GAND,
Sint-Annaplein 34

contre :

la Communauté flamande, représentée par le Gouvernement
flamand,
ayant élu domicile chez
Mes V. TOLLENAERE et T. DE SUTTER, avocats,
ayant leur cabinet à GAND,
Koning Albertlaan 128.

LE PRÉSIDENT DE LA IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 janvier 2003 par laquelle la ville de Saint-Nicolas demande la suspension de l'exécution de l'arrêté du 29 novembre 2002 du Ministre flamand des Affaires intérieures, de la Culture, de la Jeunesse et de la Fonction publique, rejetant sa demande d'octroi d'une subvention variable;

Vu la requête introduite le même jour par laquelle la même partie requérante demande l'annulation du même arrêté;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. L. VERMEIRE, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 12 août 2003 fixant l'affaire à l'audience du 22 septembre 2003;

Entendu M. J. DE BRABANDERE, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me D. MATTHYS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Mes V. TOLLENAERE et T. DE SUTTER, avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse;

Entendu L. VERMEIRE, auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le décret du 13 juillet 2001 portant stimulation d'une politique culturelle locale qualitative et intégrale - qui a remplacé un décret du 24 juillet 1991 - a pour but de stimuler les communes à mettre au point une politique culturelle qualitative et intégrale. Il fixe à cet effet l'aide aux communes pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'un plan de politique culturelle communale, le développement des activités d'un centre culturel et le développement des activités de la bibliothèque publique.

La présente cause est relative à l'octroi de subventions aux centres culturels, définis à l'article 2, 4°, du décret du 13 juillet 2001, comme un centre communautaire qui présente en outre une offre de diffusion culturelle variée et spécifique, s'adressant à la population d'un rayon d'action régional; un centre communautaire est défini à l'article 2, 3°, comme une infrastructure culturelle gérée par la commune en vue de la participation culturelle, du développement du sens de la communauté et de la diffusion culturelle, à l'usage de la population locale et en prêtant une attention particulière à la diversité culturelle.

Seules les communes visées à l'article 7 du décret peuvent introduire une demande de subventions pour un centre culturel. Il s'agit des communes énumérées dans une annexe du décret et parmi lesquelles figurent, suivant l'exposé des motifs, les

57 communes centrales réparties, selon le schéma de structure d'aménagement de la Flandre, en quatre catégories : les zones métropolitaines, les agglomérations urbaines régionales, les petites agglomérations régionales structurelles et les petites agglomérations régionales au niveau provincial, ainsi qu'à titre complémentaire, neuf communes limitrophes de Bruxelles, et en outre des communes qui ne figurent pas dans cette liste mais disposent d'un centre culturel agréé dans la catégorie plus I ou II sur la base du décret du 24 juillet 1991, et enfin des communes de plus de 30.000 habitants non visées dans la liste précitée. Toutefois, selon l'article 28, § 1^{er}, 4°, ces deux derniers groupes de communes doivent démontrer le rôle de centre du centre culturel.

À l'exception des communes centrales en zone métropolitaine, ces communes sont classées, conformément à l'article 8 du décret du 13 juillet 2001, dans les catégories A, B ou C.

Concernant l'octroi de subventions, une distinction est faite entre la subvention de base et la subvention variable. La subvention de base forfaitaire est fixée par la catégorie à laquelle la commune appartient, et ce compte tenu d'un certain nombre de critères objectifs. Elle peut être complétée par une subvention de fonctionnement variable, calculée sur la base de neuf paramètres, prévus par l'article 33, § 2, qui portent de manière équilibrée sur les trois fonctions d'un centre culturel, l'évaluation des dossiers étant effectuée, sur la base de normes quantitatives et qualitatives, par une commission à constituer par le Gouvernement flamand.

En vertu de l'article 29 du même décret, la subvention de base, qui s'élève à 280.000, 135.000 ou 60.000 euros par centre culturel, en fonction de la catégorie de la commune, est affectée intégralement aux salaires des fonctionnaires culturels.

Selon l'article 33, § 1^{er}, du décret, la subvention variable est fixée à un montant d'au moins 3.517.000 euros par an. L'article 38 du décret du 5 juillet 2002 a remplacé ce montant par le montant de 2.760.000 euros. L'article 73 du décret du 20 décembre 2002, qui produit ses effets le 1^{er} janvier 2002, a remplacé ce montant par le montant de 3.467.000 euros.

Selon l'article 33, § 3, du décret du 13 juillet 2001, la subvention variable pour les catégories A, B et C s'élève, pour chaque catégorie, à au moins 25 % du montant que le Gouvernement flamand met à disposition à titre de subvention variable, après le prélèvement prévu par l'article 68.

L'article 68, qui est une disposition transitoire, prévoit que les communes disposant d'un centre culturel agréé sur la base du décret du 24 juillet 1991 dans la catégorie I-plus ou II-plus, et intégré, sur la base du décret du 13 juillet 2001, dans la catégorie B ou C, ont droit, jusqu'au 31 décembre 2006, à la subvention allouée pour l'année d'activité 2001 dans le cadre du décret du 24 juillet 1991 lorsque cette subvention est supérieure à la subvention calculée sur la base du décret du 13 juillet 2001. La différence entre les deux montants est prélevée du montant prévu par l'article 33, § 1^{er}.

1.2. Le décret du 13 juillet 2001 a été exécuté par l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 janvier 2002 portant exécution du décret du 13 juillet 2001 portant stimulation d'une politique culturelle locale qualitative et intégrale, publié au Moniteur belge du 21 mars 2002.

1.3. La ville de Saint-Nicolas, qui dispose d'un centre culturel agréé relevant de la catégorie II-plus du décret du 24 juillet 1991 introduit, en exécution du décret du 13 juillet 2003 et de l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 janvier 2002, pour son centre culturel, une demande de subvention de base dans la catégorie A, à laquelle elle appartient en vertu de l'article 8, § 1^{er}, du décret du 13 juillet 2001. Cette subvention est accordée.

Par ailleurs, la partie requérante introduit également une demande de subvention variable. Ainsi, au total, 49 dossiers ont été déposés.

1.4. La commission d'évaluation constituée par le Gouvernement flamand approuve le 14 novembre 2002 l'avis définitif qu'elle a émis. Selon cet avis, le centre culturel de la ville de Saint-Nicolas reçoit une notation de 18,31, soit 1,15 au-dessous de la moyenne de 19,46 dans la catégorie A. La subvention variable initiale n'est donc pas accordée.

1.5. Par arrêté du 29 novembre 2002, le ministre flamand compétent octroie les subventions aux administrations communales et à la Commission communautaire flamande pour les centres culturels néerlandophones, budget 2002, programme 45.2, allocation de base 43.04. Cet arrêté reproduit la liste complète des bénéficiaires.

1.6. Par lettre du 29 novembre 2002, le ministre compétent fait savoir au collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante qu'il a suivi l'avis de la commission d'évaluation concernant la demande de subvention variable et la répartition budgétaire en la matière et qu'une subvention variable ne peut donc être octroyée à la requérante.

Par lettre du 17 décembre 2002, le ministre flamand fournit encore un certain nombre de précisions.

2. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de cette décision risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

3.1. Considérant que la partie requérante définit comme suit le préjudice grave difficilement réparable qui découlerait de l'exécution immédiate de la décision attaquée :

"Il ne fait aucun doute que l'exécution immédiate de la décision attaquée cause à la requérante un préjudice grave difficilement réparable. La partie requérante est consciente que selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, un préjudice purement pécuniaire n'est pas réputé suffisant pour être reconnu comme 'préjudice grave difficilement réparable' au sens de l'art. 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cela n'empêche toutefois pas qu'il soit possible que des circonstances exceptionnelles (voir p.ex. C.E. 39.190 du 07.04.1992 THIENPONT Maria) ou encore d'autres éléments complémentaires puissent éventuellement justifier une autre conclusion dans un cas concret dans la mesure où ces conditions ou éléments sont clairement établis.

En l'espèce, le montant de la subvention variable non octroyée n'est pas du tout négligeable.

En outre, le refus ne vaut pas pour une seule année d'activité mais, ainsi que le prévoit l'article 37, § 4, de l'arrêté d'exécution du 11 janvier 2002, 'jusqu'à la première année incluse d'une nouvelle législature communale'. Concrètement, cela signifie donc que la décision portant refus d'octroyer la subvention variable à la partie requérante produit ses effets jusqu'en 2006.

Il est clair, ainsi qu'il ressort du contenu du plan de gestion déposé récemment, qu'un certain nombre d'options de la politique sont tributaires de l'octroi de cette subvention variable.

Dès lors que la subvention variable ne sera pas octroyée durant une période de 5 années consécutives, un certain nombre d'options ne pourront pas être réalisées et les citoyens seront par conséquent privés d'un apport culturel important.

Pour la partie requérante dont la mission, en tant que commune, est de garantir la mise en oeuvre d'une politique culturelle de qualité, il en résulte qu'elle ne sera pas en mesure d'assurer convenablement cette tâche importante.

En outre - et cet élément rend le préjudice très difficilement réparable, ces conséquences préjudiciables ne pourront que s'aggraver au fil des années. En effet,

une nouvelle demande peut être introduite après l'expiration de la durée de validité de la mesure présentement attaquée (voir l'art. 37 de l'arrêté d'exécution : pour la première fois entre le 1^{er} juin 2007 et le 31 août 2007) et cette demande sera évaluée sur la base des 'activités des deux dernières années civiles précédant l'année de l'introduction de la demande'.

Ainsi s'enclenchera une spirale descendante qui, d'une période à l'autre, réduira les chances de la partie requérante de pouvoir un jour prétendre à la subvention variable : c'est précisément en raison de l'insuffisance des moyens que les éléments relatifs aux activités des deux années de référence exerceront, de toute évidence, une influence défavorable sur l'évaluation pour l'avenir.

On obtient ainsi un 'effet Matthieu' en vertu duquel seuls les plus forts survivent, leur position étant toujours consolidée à l'occasion de chaque épreuve de sélection. Pareille spirale descendante engendre des conséquences difficilement réparables, voire irréparables, à moins que l'on n'agisse immédiatement en ordonnant la suspension de l'exécution de la décision attaquée.";

3.2.1. Considérant que la partie requérante demande la suspension de l'arrêté du 29 novembre 2002 dans la mesure où il ne lui octroie pas de subvention variable; que le préjudice que la partie requérante prétend subir est essentiellement de nature financière; qu'en principe, un préjudice financier n'est pas difficilement réparable; qu'exceptionnellement, tel est toutefois le cas lorsqu'il emporte des conséquences dommageables qui ne sont pas purement pécuniaires mais que dont néanmoins difficilement réparables, par exemple, lorsque l'existence du requérant ou la persistance de son activité sont compromises; que sur ce point, il appartient toutefois au requérant de fournir, dans sa demande de suspension, les éléments de preuve concrets qui s'imposent, notamment des chiffres relatifs à sa situation financière, et d'indiquer les conséquences prévisibles d'une exécution immédiate de la décision attaquée, qui renforcent la thèse selon laquelle le préjudice financier n'est pas purement pécuniaire;

3.2.2. Considérant qu'en l'espèce, la partie requérante tente essentiellement de démontrer le caractère sérieux du préjudice en soulignant l'importance du montant en cause et le fait que la décision, valable pour cinq ans, l'empêche de réaliser ou de réaliser intégralement un certain nombre d'options de sa politique culturelle, et notamment son plan de politique culturelle; que toutefois, la partie défenderesse observe, à juste titre, que la partie requérante n'apporte aucun élément concret concernant les options qui ne pourraient ainsi pas être réalisées ou ne pourraient l'être intégralement en raison de la décision attaquée, ni concernant l'importance du montant de la subvention dont elle est ainsi privée, ni concernant la part de celle-ci dans le budget de la commune ou du centre culturel en question; que force est de constater, en outre, que s'il est vrai que la partie requérante ne reçoit pas de subvention variable, il n'en demeure pas moins qu'elle reçoit une subvention de base d'un montant de 283.808 euros, à savoir 120.497,63 euros de plus que la subvention de 2001; qu'il est vrai qu'en vertu du décret, la subvention de base doit être affectée intégralement aux salaires des

fonctionnaires culturels; que la partie requérante n'aborde toutefois pas cette question et n'indique donc pas la raison pour laquelle cette subvention ne pourrait pas être prise en considération dans l'évaluation de l'impact de la décision attaquée sur le fonctionnement du centre culturel; qu'ainsi, la question se pose de savoir si cette subvention ne permettrait pas d'utiliser des moyens, précédemment affectés au personnel, à d'autres fins que le recrutement de personnel supplémentaire, ce qui normalement devrait aussi avoir un impact favorable sur ses activités; qu'en outre, il n'apparaît pas que l'intention du législateur décrétoal serait d'affecter la subvention de base et la subvention variable, laquelle "peut" être octroyée par la voie décrétoale, au financement intégral des activités d'un centre culturel; qu'il semble plutôt s'agir, au contraire, d'un financement complémentaire en plus des ressources propres et des subventions communales; que le décret prévoit, du reste, encore d'autres subventions pour permettre l'élaboration et l'exécution du plan de politique culturelle même; que la partie requérante ne démontre donc pas que la décision attaquée emporte des conséquences qui vont au-delà d'un préjudice financier et plus particulièrement entrave sérieusement la politique communale; que par identité de motifs, il ne peut pas non plus être tenu compte de la spirale descendante que risquerait d'enclencher la décision attaquée ou du préjudice que les citoyens de la partie requérante continueront à subir en l'absence d'un apport culturel important; que le risque d'un préjudice grave difficilement réparable n'est pas démontré;;

3.3. Considérant qu'il n'est donc pas satisfait à l'une des conditions de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que cette constatation suffit pour rejeter la demande de suspension sans qu'il soit nécessaire d'examiner les exceptions d'irrecevabilité invoquées,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-sept octobre
deux mille trois, par :

M.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST

J. DE BRABANDERE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{ER}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.