

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 179.510 du 12 février 2008

A. 92.216/V-1578

En cause : **la Communauté flamande,**
représentée par le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me Paul VAN ORSHOVEN, avocat,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mai 2000 par la Communauté flamande qui
demande l'annulation de :

1. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 décembre 1998 "relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Association intercommunale culturelle de Bruxelles» (A.I.C.B.)";
2. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 décembre 1998 "modificatif de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Association intercommunale culturelle de Bruxelles» (A.I.C.B.)";
3. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 décembre 1998 "relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Centre de rayonnement de la Culture française» (C.R.C.F.)";
4. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 décembre 1998 "modificatif de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Centre de rayonnement de la Culture française» (C.R.C.F.)";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. W. WEYMEERSCH, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 mars 2007 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 novembre 2007 à 10.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. P. VANDERNOOT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Bart MARTEL, loco Me Paul VAN ORSHOVEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Marie COOMANS, loco Me Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. W. WEYMEERSCH, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

1.1. Considérant que, le 3 novembre 1997, a été adopté le décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1998;

Considérant que le tableau annexé à ce décret comprend notamment une allocation de base 33.05.31, libellée comme suit :

" Dépenses de toute nature pour l'information, la promotion, le rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la Démocratie et des Droits de l'Homme [CD 12].

Subventions allouées dans le cadre de l'information, la promotion, le rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la Démocratie et des Droits de l'Homme [CD 44]";

Considérant que l'article 38 de ce décret est ainsi rédigé :

" Dans les limites des allocations de base concernées, les subventions suivantes peuvent être accordées :

D.O. [division organique] 11 - Affaires générales du Secrétariat général

Programme 3 - Information, promotion, rayonnement de la langue et de la culture françaises et de la Communauté française

- Subventions accordées à des associations ou organismes développant des activités d'information, de promotion, de rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la démocratie et des droits de l'homme.

[...]"

1.2. Considérant que, le 15 décembre 1998, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un arrêté "relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Association intercommunale culturelle de Bruxelles» (A.I.C.B.)" et un arrêté "relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Centre de rayonnement de la culture française» (C.R.C.F.)"; qu'il s'agit des premier et troisième arrêtés attaqués;

Considérant que ces arrêtés octroient une subvention, respectivement de 3.500.000 francs et de 7.000.000 de francs, aux associations sans but lucratif mentionnées dans leur intitulé; que l'article 1^{er} de ces arrêtés précise que chacune de ces subventions est "imputable sur les crédits de l'allocation de base 33.05.31 de la division organique 11 du budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1998";

Considérant que, le 30 décembre 1998, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un arrêté "modificatif de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Association intercommunale culturelle de Bruxelles» (A.I.C.B.)" et un arrêté "modificatif de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Centre de rayonnement de la culture française» (C.R.C.F.)"; qu'il s'agit des deuxième et quatrième arrêtés attaqués;

Considérant que ces deux arrêtés modifient les premier et troisième arrêtés attaqués, plus spécialement leur article 3, relatif aux modalités de liquidation des subventions concernées;

1.3. Considérant que la Cour d'arbitrage, devenue la Cour constitutionnelle, par son arrêt n/ 56/2000 du 17 mai 2000, a annulé notamment "la division organique 11, programme 3, allocation de base 33.05 et les articles 1^{er} et 38, en tant qu'ils portent sur cette allocation de base, du décret de la Communauté française du 3 novembre 1997

contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1998";

2.1.1. Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, tirée du défaut d'intérêt de la partie requérante; qu'elle considère en substance que les arrêtés attaqués constituent des mesures prises dans le cadre de la mission de diffusion de la culture française relevant des compétences culturelles de la Communauté française et que, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, devenue la Cour constitutionnelle, spécialement selon son arrêt n/ 54/96 du 3 octobre 1996, les initiatives prises dans le cadre de cette mission peuvent certes produire des effets extraterritoriaux mais à la condition de ne pas contrarier la politique culturelle de l'autre communauté et de ne pas constituer des mesures de protection des minorités situées dans une autre région linguistique; qu'elle ajoute que l'arrêt n/ 56/2000 du 17 mai 2000 de la même Cour n'énervé en rien cette jurisprudence, la Cour n'ayant "annulé les crédits [budgétaires] litigieux qu'en tant qu'une part indéterminée de ceux-ci était destinée à la protection des minorités de langue française dans les communes périphériques et les Fourons", et non "en tant qu'ils permettaient d'assurer la promotion de la culture française en dehors du territoire de la Communauté française", et qu'en l'espèce les arrêtés attaqués ne constituent pas des mesures de protection des minorités francophones situées dans les communes à facilités, comme le soutient la partie requérante, pareilles mesures devant être définies "comme des garanties juridiques minimales octroyant à [une minorité] la possibilité de participer à l'élaboration des mesures qui la concerne, de faire entendre sa voix et, le cas échéant, de faire valoir ses droits lorsqu'elle s'estime lésée [et] également [comme] des mesures qui lui garantissent un exercice effectif et concret de ses droits fondamentaux, si besoin en est au moyen de discriminations positives", ce qui n'est pas le cas des arrêtés attaqués;

2.1.2. Considérant que la partie requérante répond à cette exception qu'une autorité justifie d'un intérêt à l'annulation d'une décision par laquelle une instance non compétente s'approprie sur son territoire l'un ou l'autre aspect de ses propres compétences ou entrave l'exercice de celles-ci, que tel est le cas en l'espèce, les arrêtés attaqués devant s'appliquer sur le territoire de la Communauté flamande, ce qui empiète sur les compétences de cette dernière, et que, s'agissant des effets extraterritoriaux de la politique culturelle d'une communauté, il convient de distinguer, d'une part, les effets secondaires extraterritoriaux d'une mesure "intraterritoriale" et, d'autre part, une mesure extraterritoriale proprement dite, seuls les premiers étant admissibles;

2.1.3. Considérant que, dans son dernier mémoire, outre le rappel de son argumentation développée dans son mémoire en réponse, la partie adverse confirme que les mesures contenues dans les arrêtés attaqués relèvent de la politique culturelle et qu'"[e]lles sont d'ailleurs susceptibles de profiter tant aux francophones qu'aux néerlandophones intéressés par la culture française"; qu'elle conteste la distinction entre les effets secondaires d'une mesure intraterritoriale qui seraient acceptables sur le territoire d'une autre communauté et les mesures extraterritoriales par elles-mêmes, la Cour d'arbitrage, devenue la Cour constitutionnelle, ayant, par son arrêt n/ 54/96 du 3 octobre 1996, renvoyé à "la nature même de la promotion de la culture" et "la culture [...] ne s'embarrass[ant] pas de principes de souveraineté ou de territorialité"; qu'elle considère enfin que la promotion de la culture française ne perturbe pas la politique culturelle de la Communauté flamande, aucune preuve n'étant avancée en ce sens;

2.2. Considérant que l'examen de l'intérêt d'un requérant à obtenir l'annulation d'un acte administratif ne se confond pas avec l'examen du fondement du recours; que, lorsqu'une entité fédérée se fonde sur des éléments plausibles dont il résulterait qu'une mesure prise par une autre entité fédérée a vocation à s'appliquer sur son territoire, elle a intérêt à la contester devant le Conseil d'État;

Considérant qu'en l'espèce le préambule du premier arrêté attaqué contient l'alinéa suivant :

" Considérant que la diffusion de la culture française, notamment dans les communes à facilités de la périphérie bruxelloise[,] est une mission prioritaire de la Communauté française";

Considérant que le préambule du troisième arrêté attaqué contient l'alinéa suivant :

" Considérant que la diffusion de la culture française, notamment dans les régions voisines, est une mission prioritaire de la Communauté française";

Considérant que, dans ses écrits de procédure, la partie adverse fait état d'une mise en oeuvre de sa politique culturelle par ces arrêtés dans d'autres territoires que ceux qui relèvent de ses propres compétences, notamment au sein de celui qui relève de la Communauté flamande;

Considérant que ceci est confirmé, en ce qui concerne en tout cas le premier arrêté attaqué, par la rédaction en ces termes de l'article 2 de son dispositif :

" La subvention est octroyée à titre d'intervention dans les dépenses consenties par l'A.I.C.B., en 1998, pour la subsidiation des associations culturelles francophones pluralistes des communes à facilités de la périphérie bruxelloise";

Considérant que l'arrêt précité n/ 56/2000 fonde l'accueil du moyen conduisant à l'annulation de la division organique 11, programme 3, allocation de base 33.05, et des articles 1^{er} et 38, en tant qu'ils portent sur cette allocation de base, du décret du 3 novembre 1997 contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1998, sur la considération selon laquelle les travaux préparatoires de ce décret font apparaître qu'"une part indéterminée des crédits litigieux est destinée à la protection des minorités de langue française dans les communes périphériques et les Fourons" (considérant B.6); qu'ainsi que le montre l'article 1^{er} des premier et troisième arrêtés attaqués, ceux-ci se fondent sur cette allocation de base; qu'indépendamment de la question de savoir si, comme le soutient la partie adverse, les mesures faisant l'objet des arrêtés attaqués relèvent de la diffusion de la culture française ou si elles doivent être qualifiées de mesures de protection des minorités ou encore s'il est admissible de mener en la matière une politique ayant une portée extraterritoriale, questions qui relèvent du fond et non de la recevabilité, il se confirme ainsi que, pris en exécution de ces crédits, les premier et troisième arrêtés attaqués ont vocation à avoir pareille portée extraterritoriale, spécialement au sein de l'aire de compétence de la Communauté flamande;

Considérant que celle-ci, requérante en la cause, a dès lors intérêt à en demander l'annulation;

Considérant qu'il en va de même en ce qui concerne les deuxième et quatrième arrêtés attaqués, dont le champ d'application est déterminé respectivement par les premier et troisième arrêtés attaqués;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité du recours soulevée par la partie adverse doit dès lors être rejetée;

3.1.1. Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de "l'article 175 de la Constitution, de l'article 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles 2, 12 et 28 de la loi du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État combinés à l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 et de l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions"; qu'elle fait valoir à l'appui de son

moyen qu'à la suite de l'annulation par l'arrêt précité n/ 56/2000 du crédit budgétaire sur lequel ils se fondent, les arrêtés attaqués sont dépourvus de fondement légal;

3.1.2. Considérant que la partie adverse répond que le dispositif de l'arrêt précité n/ 56/2000 doit se lire au regard de sa motivation, que son considérant B.6, dont il résulte que l'annulation du crédit litigieux est fondée sur ce "qu'une part indéterminée [de crédits annulés] est destinée à la protection des minorités de langue française dans les communes périphériques et les Fourons", fait apparaître que les effets de cet arrêt d'annulation sont "limités à la seule partie, certes indéterminée, mais déterminable en l'espèce, des crédits qui peuvent être considérés comme constituant une mesure de protection des minorités de langue française dans les communes périphériques et les Fourons", ce qui n'est pas le cas en l'espèce, comme la partie adverse l'a exposé dans son exception d'irrecevabilité (voir le n/ 2.1.1, plus haut);

3.1.3. Considérant que la partie requérante réplique que les crédits budgétaires litigieux, sur lesquels se fondent les arrêtés attaqués en la présente espèce, ont été annulés de manière pure et simple par l'arrêt n/ 56/2000, précité, et qu'ils sont réputés en conséquence n'avoir jamais existé, ce qui prive les arrêtés attaqués de fondement légal;

3.1.4. Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse reproduit en substance l'argumentation figurant dans son mémoire en réponse;

3.2. Considérant qu'en vertu de l'article 12, alinéa 3, deuxième phrase, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, applicable à la Communauté française en vertu des articles 50, § 2, alinéa 3, et 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des Régions,

" [e]n l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi";

Considérant qu'il en résulte que, lorsque, comme en l'espèce, une subvention n'est pas inscrite dans une loi organique, elle doit l'être dans le budget général des dépenses pour qu'un arrêté puisse être adopté en vue de la mise en oeuvre de cette subvention;

Considérant que, s'agissant des arrêtés attaqués, qui ont pour objet d'octroyer une subvention, ils se donnent pour fondement un crédit budgétaire, plus précisément l'allocation de base 33.05.31 de la division organique 11 du budget de la

Communauté française pour l'année budgétaire 1998, qui a été annulé par l'arrêt n/ 56/2000 précité; que, selon le dispositif de cet arrêt, cette annulation est complète et n'est pas modalisée en fonction de la nature des subventions qui y sont mentionnées ou de la qualification qui leur est donnée; que les arrêtés attaqués sont en conséquence dépourvus de fondement légal;

Considérant que le moyen est fondé en tant qu'il s'appuie sur l'article 12 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'arrêt du Gouvernement de la Communauté française du 15 décembre 1998 "relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Association intercommunale culturelle de Bruxelles» (A.I.C.B.)";
- l'arrêt du Gouvernement de la Communauté française du 30 décembre 1998 "modificatif de l'arrêt du Gouvernement de la Communauté française relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Association intercommunale culturelle de Bruxelles» (A.I.C.B.)";
- l'arrêt du Gouvernement de la Communauté française du 15 décembre 1998 "relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Centre de rayonnement de la culture française» (C.R.C.F.)";
- l'arrêt du Gouvernement de la Communauté française du 30 décembre 1998 "modificatif de l'arrêt du Gouvernement de la Communauté française relatif à l'octroi d'une subvention à l'A.S.B.L. «Centre de rayonnement de la culture française» (C.R.C.F.)".

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que les arrêtés annulés.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la V^e chambre, le douze février deux mille huit, par :

MM.	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
	J. BAERT,	conseiller d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président du Conseil d'Etat,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.