

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

V^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.872 du 2 juillet 2025

A. 241.284/V-2041

En cause : **la Communauté flamande,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Bart MARTEL, Kristof CALUWAERT et
Quinten JACOBS, avocats,
Avenue Louise, 99
1050 Bruxelles,

contre :

le Parlement de la Communauté française,
ayant élu domicile chez
Me François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur, 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2024, la Communauté flamande demande l'annulation du budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française pour l'année budgétaire 2024, adopté en assemblée plénière le 20 décembre 2023, dans la mesure où ce budget de fonctionnement contient deux postes de dépenses pour l'association de fait APF, à savoir les postes O0100 et O0101 de la catégorie « O Relations internationales multilatérales » sous le Titre I. Dépenses courantes de l'annexe I du budget de fonctionnement.

II. Procédure

L'avis prescrit par l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié au *Moniteur belge* du 25 mars 2024.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mai 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^{cs} Bart Martel et Quinten Jacobs, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M^e François Tulkens, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Selon les statuts produits par la partie adverse, l'Assemblée parlementaire de la francophonie (ci-après « APF ») est une association, régie par la loi française du 16 août 1901 relative au contrat d'association, qui se veut « représentative des peuples de la Francophonie dont elle constitue l'assemblée consultative ». Elle émane des parlements et assemblées exerçant le pouvoir législatif dans des États ou communautés totalement ou partiellement francophones. Elle se compose de parlements, constitués en sections, chacune regroupant tout ou partie des membres du ou des parlements dont elle émane.

Elle a pour mission de « représenter les intérêts et les aspirations des peuples de l'espace francophone ainsi que de leurs parlements auprès des instances de la Francophonie ».

Ses objectifs sont notamment de contribuer au développement et à la connaissance réciproque des cultures et des civilisations des peuples qui font un usage

habituel de la langue française, sans être de culture et de civilisation françaises, ainsi qu'au rayonnement de la langue française.

Elle est un « lieu de débats, de propositions et d'échanges d'informations sur tous les sujets d'intérêt commun de ses membres » et, à ce titre, elle a notamment pour attributions d'entretenir des « relations régulières avec les instances et opérateurs de la Francophonie » et des « relations avec les opérateurs, associations et organismes francophones ainsi qu'avec les autres assemblées parlementaires internationales ».

2. En exécution de l'article 4 des statuts de l'APF, une « Section de la Belgique/Communauté française/Wallonie-Bruxelles » a été créée. Son assemblée générale est composée de tous les membres du parlement de la Communauté française ainsi que des membres appartenant au groupe linguistique français de la Chambre des représentants et du Sénat. Cette section a pour mission de contribuer à la réalisation des objectifs de l'APF. Suivant les articles 4, 8 et 9 des statuts de cette association de fait, produits par la partie adverse, son Bureau, composé de treize membres, dont au moins quatre doivent être membres de la Chambre ou du Sénat, définit la politique de la Section et arrête le budget ainsi que le programme d'activités. À chaque session budgétaire, il évalue les besoins financiers de la Section et les « communique au Bureau du Parlement de la Communauté française qui les assume sous forme d'une dotation de fonctionnement ».

3. Le 10 mai 2023, la RTBF publie sur son site Internet un article intitulé « La Fédération Wallonie-Bruxelles continue à financer des associations francophones en Flandre : est-ce anticonstitutionnel ? ». Son auteur y explique, en substance, avoir découvert que le Parlement de la Communauté française octroie des dotations à la section belge de l'APF qui les transfère ensuite à une association sans but lucratif « Pointculture ». D'après l'article, cette association, à son tour, « dispatche [les fonds] à des associations francophones situées en Flandre », parmi lesquelles « on retrouve principalement des associations culturelles, des centres culturels ou des bibliothèques de la périphérie flamande ».

4. Le 25 mai 2023, l'association sans but lucratif « Pointculture » adopte de nouveaux statuts, produits par la partie adverse, dont l'article 3 précise qu'elle exerce son action sur les territoires de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale avec une possibilité d'extension au-delà de ce territoire. L'article 5 dispose que l'association vient en appui au secteur culturel de la « [F]édération Wallonie-Bruxelles » et a pour but désintéressé d'offrir au public des moyens privilégiés d'accès à la culture et aux arts en visant l'éducation, la promotion sociale et culturelle francophone et internationale du plus grand nombre, sans distinction

d'âge ou de condition sociale, en toute neutralité politique, religieuse et philosophique.

5. Le 7 juin 2023, à la demande de la partie requérante, la situation décrite dans l'article de la RTBF est discutée au sein du Comité de concertation visé à l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

6. Par un courrier du 23 juin 2023, le ministre flamand « de l'Enseignement, du Sport, du Bien-Être animal et de la Périphérie flamande » adresse un courrier au ministre de la Communauté française en charge du Budget pour demander que la clarté soit apportée à propos de ces flux financiers et qu'il soit mis fin le plus rapidement possible à cette situation qu'il juge inconstitutionnelle.

7. Le 30 juin 2023, une convention d'une durée initiale de 5 ans renouvelable par tacite reconduction est conclue entre l'association sans but lucratif « Pointculture » et la section « Belgique/Communauté française/Wallonie-Bruxelles » de l'APF. Selon l'article 1^{er} de cette convention, produite par la partie adverse, la section précitée s'engage à verser à l'association sans but lucratif précitée un montant annuel en contribution à la réalisation de son objet social et « [c]e montant est destiné à la promotion de la Francophonie au bénéfice des locuteurs francophones de Belgique, en vue de favoriser leur épanouissement culturel au travers d'activités associatives, culturelles, éducatives, ... ». L'article 2 prévoit que le montant annuel de cette contribution est fixé annuellement par décision du Bureau de la section de l'APF.

8. Le 4 juillet 2023, la partie requérante, introduit un recours en annulation de l'allocation 41.10 du programme 11 dans la division organique 01, et des articles 1^{er} et 2 du décret de la Communauté française du 14 décembre 2022 « contenant le budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2023 ». Le recours porte sur l'inscription au budget d'une dotation au Parlement de la Communauté française, qui est notamment destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Parlement pour 2023. Le recours est enrôlé sous le numéro 8056.

Le Gouvernement de la partie requérante y fait essentiellement valoir que l'allocation budgétaire attaquée et les articles 1^{er} et 2 du décret du 14 décembre 2022, en ce qu'ils portent sur cette allocation, sont contraires à la Constitution dans la mesure où ces dispositions sont dictées par la volonté de financer des associations francophones dans des communes situées dans la région de langue néerlandaise, ce qui ressort, à son estime, de l'article publié par la RTBF, précité. Il explique que le budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française pour l'année budgétaire 2023 prévoit, sous le Titre I « dépenses générales », point O « relations multilatérales internationales », qui doit être lu en combinaison avec le budget des

dépenses du Parlement de la Communauté française pour l'année budgétaire 2023, tel qu'il a été fixé par le décret du 14 décembre 2022, l'octroi d'une dotation de 285 000 euros et d'une dotation de 471 000 euros à la section belge de l'APF, que cette section reverse ensuite une partie de ces dotations à l'association sans but lucratif Pointculture, qui a pour but de promouvoir la culture française dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne, qu'enfin, cette association répartit les dotations entre 29 associations francophones de la région de langue néerlandaise qui tendent à promouvoir la francophonie.

9. Par un courrier du 31 août 2023, le ministre de la Communauté française en charge du Budget répond au ministre flamand « de l'Enseignement, du Sport, du Bien-Être animal et de la Périphérie flamande » qu'il est pris acte de la demande formulée dans le courrier précité du 23 juin 2023.

10. Le 22 novembre 2023, la commission du Budget du Parlement de la Communauté française adopte le « projet de budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française pour l'année budgétaire 2024 » par dix voix contre une (*Doc. parl*, Parlement de la Communauté française, 2023-2024, n° 622/1, p.14).

Parmi les dépenses courantes prévues dans ce projet, le *littera* O, relatif aux « relations internationales multilatérales » prévoit six postes de dépenses, dont deux dotations à l'APF : un poste O0100 « APF-Dotation à la section de la CF » de 285.000 euros et un poste O0101 « APF-Dotation complémentaire » de 471.000 euros.

11. Le 20 décembre 2023, est adopté le décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2024, au sein duquel l'allocation 41.10 du programme 11 dans la division organique 01 couvre la dotation de fonctionnement octroyée au Parlement de la Communauté française pour 2023 (*C.R.I.*, Parlement de la Communauté française, 2023-2024, n° 8, 20 décembre 2023, séances du matin et de l'après-midi, pp. 107 et 108). Il est publié au *Moniteur belge* du 10 juin 2024.

12. Le même jour, le Parlement de la Communauté française adopte tel quel l'ensemble du projet de budget de fonctionnement, par assis et levé (*C.R.I.*, Parlement de la Communauté française, 2023-2024, n° 8, 20 décembre 2023, séances du matin et de l'après-midi, pp. 114 et 115).

Il s'agit de l'acte attaqué, suivant la requête « in zoverre deze werkingsbegroting twee posten voor uitgaven aan de feitelijke vereniging APF bevat,

met name de posten O0100 en O0101 onder de categorie “O Relations internationales multilatérales” van I. Dépenses courantes uit Annexe I van de werkingsbegroting ».

13. Par un arrêt n° 72/2024 du 27 juin 2024, la Cour constitutionnelle rejette le recours en annulation dans l’affaire n° 8056, précitée.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La partie requérante évoque la question de la compétence du Conseil d’État sous la forme d’un troisième et dernier moyen, soulevé à titre infiniment subsidiaire, dans l’hypothèse où le Conseil d’État estimerait qu’il ne peut pas connaître d’un recours en annulation dirigé contre l’acte attaqué. Elle estime, en substance, qu’à supposer que l’acte attaqué ne puisse être considéré comme visé à l’article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, une différence de traitement injustifiée serait créée entre deux situations comparables et le droit d’accès à un juge serait limité de manière disproportionnée. Ce constat vaudrait *a fortiori* lorsque, comme en l’espèce, il n’est pas uniquement question pour le Parlement de déterminer des moyens de fonctionnement et donc d’adopter une mesure d’organisation interne, mais également de financer des tiers et d’exécuter la politique culturelle de la Communauté française. Son moyen consiste dès lors à soutenir que l’incompétence du Conseil d’État serait le fruit d’une lacune inconstitutionnelle au sein de l’article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d’État et qu’il conviendrait, par conséquent, de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L’article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d’État viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 13 et 127, § 2, de la Constitution et l’article 6 de la CEDH, dans la mesure où cette disposition ne prévoit pas que le Conseil d’État puisse connaître d’un recours en annulation contre des dispositions des budgets de fonctionnement des chambres législatives qui produisent des effets juridiques défavorables à l’égard de tiers alors qu’il prévoit cette possibilité pour les actes et règlements des chambres législatives relatifs aux marchés publics, au personnel, aux nominations à des fonctions publiques ou aux mesures disciplinaires ? ».

Dans ses développements, elle se réfère à un arrêt de la Cour de Justice de l’Union européenne du 23 avril 1986 (affaire C-294/83), aux termes duquel la Cour a, selon elle, estimé que sa compétence s’étendait aux actes du Parlement européen ayant pour objet de produire des effets à l’égard des tiers. Elle invoque également un auteur de doctrine qui défend l’idée que l’exclusion des actes des assemblées

législatives autres que ceux qui sont repris à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de la compétence de cette juridiction n'est plus justifiée en termes de séparation des pouvoirs, dès lors qu'elle implique le risque qu'une telle assemblée ne respecte pas les règles applicables ou, pire, commette un détournement de pouvoir ou prenne des décisions arbitraires. Elle estime que tel est le cas en l'espèce. Elle rappelle les arrêts que la Cour constitutionnelle a déjà prononcés à propos de l'inconstitutionnalité de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et estime qu'en l'espèce, le budget de fonctionnement attaqué, dans la mesure où il tend à subsidier des associations francophones de la périphérie bruxelloise, ne relève pas de la compétence spécifique et exclusive de l'assemblée législative et n'est pas de nature politique. Elle ne voit dès lors pas pourquoi le Conseil d'État se prononcerait différemment que dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 119.261 du 12 mai 2003.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité à l'égard du recours en annulation.

Elle estime, tout d'abord, que le Conseil d'État est incompétent pour contrôler le budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française. Selon elle, dès lors que le Parlement n'est pas une autorité administrative, il ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois précitées. Elle ajoute que seuls les actes et règlements des assemblées législatives « relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire » peuvent être contrôlés par le Conseil d'État en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois précitées, et que l'extension de cette compétence de contrôle à de tels actes doit s'interpréter de manière stricte. À son avis, il est manifeste qu'un budget de fonctionnement d'une assemblée législative et, en particulier, sa partie relative aux relations internationales multilatérales de cette assemblée, ne tombe pas dans le champ d'application limité de cet article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

Elle considère, ensuite, que le Conseil d'État doit en tout état de cause refuser de contrôler le budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française à peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, lequel comprend notamment celui de l'autonomie parlementaire découlant de l'article 60 de la Constitution et de l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Si elle ne conteste pas le fait que les assemblées parlementaires sont tenues de respecter la Constitution dans l'exercice de leur autonomie parlementaire, elle

explique que ce respect doit être et est contrôlé autrement que par le contrôle qui s'applique aux actes visés à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois précitées. Elle se réfère à cet égard à un protocole conclu avec la Cour des comptes pour le contrôle de la régularité et de la légalité de ses comptes, sur le fondement de l'article 98.4 du Règlement du Parlement.

Enfin, dans une remarque commune et préalable à la réfutation des trois moyens, elle critique l'attitude de la partie requérante qui, selon elle, demande au Conseil d'État d'inclure, dans son contrôle de l'acte attaqué, le fait qu'*in concreto*, une partie des fonds prévus par le budget de fonctionnement de l'année 2024 pourrait éventuellement parvenir *in fine* à des associations culturelles francophones situées en région de langue néerlandaise. À son estime, le contrôle de l'acte attaqué est nécessairement limité à ce qu'il prévoit lui-même et ne s'étend pas à ses conséquences indirectes potentielles. Elle considère qu'en l'espèce, le recours en annulation ne porte pas sur l'illégalité du budget de fonctionnement en tant que tel, mais sur l'illégalité d'une application éventuelle, très indirecte, pour l'année 2024, application qui n'est, à son avis, mentionnée nulle part dans le texte du budget de fonctionnement ou dans ses travaux préparatoires et dont aucune des parties ne peut même attester de la réalité. Elle ajoute que le contrôle du Conseil d'État ne peut porter que sur la légalité de la participation financière du Parlement à une organisation internationale et que, dès lors que le contrôle auquel la partie requérante demande de procéder ne concerne, en réalité, pas le budget de fonctionnement en tant que tel, mais porte sur une application subséquente éventuelle indirecte de celui-ci (ce qui est critiqué *in fine* étant l'éventuel financement par l'association sans but lucratif Pointculture d'associations culturelles situées en région de langue néerlandaise), il ne relève pas du pouvoir de contrôle du Conseil d'État.

Enfin, en réponse au troisième moyen de la requête, la partie adverse fait valoir que celui-ci est irrecevable dès lors qu'il consiste exclusivement en une demande de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Elle considère qu'en tout état de cause, cette question, telle qu'elle est formulée, se base sur le postulat que c'est le budget de fonctionnement attaqué qui contient lui-même des illégalités. Or, selon elle, il ressort clairement de la requête en annulation que la critique ne porte pas sur le budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française pour l'année 2024 en soi, ni même sur le fait que celui-ci prévoit une participation du Parlement de la Communauté française à une organisation internationale, par le biais de la section belge de l'APF, mais sur la circonstance que cette section belge pourrait éventuellement verser, sur la base de la contribution du Parlement de la Communauté française, des fonds à une association culturelle située à Bruxelles qui aurait ensuite elle-même la possibilité de verser des fonds à d'autres associations culturelles situées sur l'ensemble du territoire de la Belgique, et non uniquement dans le ressort territorial

de la Communauté française. Elle relève également que ni les actes de l'APF (section belge) ni ceux d'une association sans but lucratif culturelle ne font l'objet du recours et que ces actes ne relèvent en tout état de cause pas du Conseil d'État, n'ayant pas été adoptés par des autorités administratives. Elle soutient qu'il n'y a donc pas lieu de poser la question préjudicielle formulée par la partie requérante mais que si le Conseil d'État devait considérer que les critiques sont directement imputables au budget de fonctionnement attaqué, il conviendrait alors de constater que la question préjudicielle ne doit de toute manière pas être posée, en vertu de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, dès lors que la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique dans ses arrêts n° 93/2004 du 26 mai 2004 et n° 20/2000 du 23 février 2000. Elle ajoute, à titre encore plus subsidiaire, que la question préjudicielle ne pourrait en tout état de cause pas être posée sauf à violer l'article 174 de la Constitution, lu à la lumière de l'article 60 de la Constitution et de l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui dispose explicitement qu'il appartient à chaque assemblée législative, en toute autonomie et dans le respect de leur souveraineté, de fixer annuellement sa dotation de fonctionnement. Selon elle, la Cour constitutionnelle ne pourrait être saisie d'une question préjudicielle portant, en réalité, sur la compatibilité d'une disposition de la Constitution avec d'autres dispositions de la Constitution, ce que la partie requérante tente, à son avis, de faire en l'espèce, sous couvert d'une question portant sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Enfin, elle estime que, si le Conseil d'État devait décider d'interroger la Cour constitutionnelle, il conviendrait, en tout état de cause, de reformuler la question préjudicielle formulée par la partie requérante de manière plus objective au vu de sa connotation idéologique.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante expose que l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État doit être lu de telle manière que cette juridiction doit pouvoir connaître d'un recours dirigé contre les dispositions du budget de fonctionnement d'une assemblée législative qui produisent des effets juridiques défavorables à l'égard de tiers. Elle estime qu'une telle interprétation conforme à la Constitution s'impose en l'espèce.

Elle réitère, subsidiairement, l'argumentation développée dans sa requête en annulation à l'appui de son troisième moyen. À propos de celui-ci, elle estime qu'il est bien recevable puisqu'y est invoquée la violation de normes de référence, même si celles-ci ont trait à la recevabilité de son recours. Quant à la question préjudicielle qu'elle suggère de poser à la Cour constitutionnelle, elle expose qu'elle est utile à la solution du litige puisque ce ne serait qu'en cas de réponse affirmative de la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État pourrait examiner les deux autres moyens de

la requête. Elle observe que la partie adverse ne répond pas à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne et à la doctrine qu'elle a invoqués dans son recours et explique que les arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 20/2000 et 93/2004 ont porté sur un objet différent de la question qu'elle demande de poser. Enfin, elle déclare ne pas comprendre en quoi le fait d'interroger la Cour constitutionnelle porterait atteinte à l'autonomie parlementaire et renvoie à sa requête pour sa contestation de l'invocation de ce principe pour justifier le traitement discriminatoire qu'elle dénonce.

Par ailleurs, elle conteste la thèse de la partie adverse selon laquelle elle demanderait au Conseil d'État de contrôler, en réalité, une application subséquente éventuelle indirecte de l'acte attaqué, puisqu'à son estime, ce dernier tend directement à, « via l'APF et l'association sans but lucratif Pointculture », subventionner des associations culturelles en région de langue néerlandaise. Elle estime que le Conseil d'État doit examiner l'objet réel de l'acte attaqué, sans pouvoir faire abstraction de la réalité telle qu'elle est reflétée par des faits non contestés. Elle se réfère à l'arrêt n^o 72/2024 de la Cour constitutionnelle, dont il ressort que lorsque la dotation octroyée au Parlement est ensuite ventilée sous la forme d'une ou de plusieurs subventions, celui qui octroie la subvention doit veiller à ce que, tant lors de l'octroi que lors de l'utilisation de la subvention ou des subventions, la répartition territoriale des compétences en matière culturelle soit respectée. Elle considère que, dès lors que le Parlement de la Communauté française est l'autorité qui alloue un subside à l'APF, la Cour constitutionnelle confirme qu'il porte la responsabilité juridique de veiller à ce que ce subside soit alloué et utilisé en tenant compte des règles répartitrices de compétences. Selon elle encore, la Cour a insisté, dans l'arrêt précité, sur le fait qu'il appartenait au juge compétent, en l'espèce le Conseil d'État, d'exercer ici son contrôle de légalité et de constitutionnalité.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante explique qu'elle est bien consciente que l'acte attaqué ne fait pas expressément référence à un subventionnement d'associations francophones situées en région de langue néerlandaise. Elle estime qu'il n'en demeure pas moins qu'il convient, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, d'examiner l'objet véritable de l'acte attaqué. Elle renvoie à cet égard aux diverses déclarations non contestées de membres du Parlement de la Communauté française qui, dans la presse, ont fait état de l'intention claire d'accorder de tels subsides par le détour de la dotation à l'APF. Elle constate que la partie adverse ne se donne même pas la peine de nier ces faits dans son mémoire en réponse et verse d'ailleurs au dossier administratif, la convention conclue entre la section belge de l'APF et l'association sans but lucratif Pointculture. Selon elle, la circonstance que, formellement, c'est l'APF qui fixe unilatéralement le

montant de sa contribution financière à l'association sans but lucratif précitée n'affecte pas le constat que l'objet véritable de l'acte attaqué consiste à subventionner des associations francophones en région de langue néerlandaise. Elle observe que, selon la convention produite par la partie adverse, une contribution financière est prévue de 2023 à 2027 et rappelle que le flux financier qu'elle dénonce est en place depuis plusieurs années. Elle estime que l'inconstitutionnalité qu'elle dénonce est bien liée à l'acte attaqué et non à un acte d'exécution qu'adopterait le Parlement de la Communauté française, tel qu'un acte unilatéral accordant un subside ou une convention avec l'APF. Selon elle, le considérant B.12 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 72/2024 ne peut qu'être lu comme assignant au Parlement de la Communauté française l'obligation de ne pas accorder inconstitutionnellement de moyens financiers à l'APF et il ne peut être attendu de sa part, qu'elle recherche systématiquement chaque décision individuelle non publiée, à supposer qu'il en existe, pour vérifier comment le Parlement de la Communauté française mettrait son budget en œuvre. Une telle recherche est, à son estime, inutile puisque l'acte attaqué est affecté lui-même de l'inconstitutionnalité qu'elle entend dénoncer.

À propos de l'incompétence du Conseil d'État, elle estime que les termes de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'absence de toute autre voie de recours contre un budget de fonctionnement d'une assemblée législative démontrent l'existence d'une lacune inconstitutionnelle justifiant que la Cour constitutionnelle soit interrogée. Elle analyse à nouveau les différences entre la présente espèce et les arrêts que la Cour constitutionnelle a déjà prononcés en la matière. Elle explique que le budget de fonctionnement consiste à estimer les recettes et dépenses de l'assemblée législative concernée et que, s'il peut être admis que de telles estimations sont liées à l'activité politique ou législative de cette assemblée lorsqu'elles portent sur son fonctionnement « minimal », tel n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'estimations relatives au financement de tiers et lorsque, comme en l'espèce, de tels financements doivent être considérés comme un instrument de politique culturelle. Elle estime qu'à suivre une telle logique, la Communauté française pourrait échapper à tout contrôle en exerçant n'importe quelle compétence par le biais du budget de fonctionnement de son Parlement. Elle se réfère également à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n°310/15 du 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, et développe l'idée que l'autonomie parlementaire n'empêche pas une juridiction de constater une violation des normes supérieures en raison de l'action d'une assemblée législative. Elle explique ensuite pourquoi, même si la Cour constitutionnelle n'a pas, au considérant B.12 de l'arrêt n° 72/2024, identifié expressément le Conseil d'État comme étant la juridiction compétente pour connaître de son recours, il s'en déduit néanmoins qu'il existe bien un juge compétent pour contrôler la manière dont le Parlement de la Communauté française octroie des moyens financiers à l'APF et si, à cette occasion, il viole les règles répartitrices de

compétences. Elle explique que ce juge ne peut être que le Conseil d'État. Elle constate que la Cour constitutionnelle a jugé son recours en annulation recevable en dépit de l'exception relative à l'autonomie parlementaire qu'avait soulevée le Parlement de la Communauté française et en déduit qu'il ne pourrait en aller autrement dans la présente affaire.

Quant à la question préjudicielle qu'elle demande de poser à la Cour constitutionnelle, elle fait valoir que la différence de traitement qu'elle dénonce réside dans le fait que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet d'introduire un recours en annulation contre certains actes d'un parlement mais pas contre d'autres, en particulier lorsque ceux-ci emportent des effets défavorables à l'égard de tiers. Elle considère avoir ainsi identifié les catégories de personnes qui doivent être comparées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle ajoute que la lacune qu'elle dénonce viole également le droit d'accès à un juge garanti par l'article 13 de la Constitution et l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, dispositions qu'elle vise en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle renvoie à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle qui admet que, lorsque la violation de ces deux dispositions est invoquée en combinaison avec un droit fondamental, il suffit de préciser dans quelle mesure ce droit fondamental est violé, la catégorie de personnes dont ce droit fondamental est violé devant être comparée avec celle à qui ce droit fondamental est garanti. Enfin, elle estime pouvoir dénoncer une violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales dans la mesure où, si le Conseil d'État ne devait pas être compétent en l'espèce, elle ne disposerait d'aucune voie de recours pour dénoncer l'inconstitutionnalité de l'acte attaqué.

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse complète tout d'abord l'exposé des faits repris dans son mémoire en réponse en résumant l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 72/2024 prononcé entre-temps et en faisant état du courrier que lui adressé la partie requérante le 14 juin 2024 pour la mettre en demeure de cesser tout financement de la section belge de l'APF, de récupérer les sommes versées aux associations ayant bénéficié du financement et de verser à la Communauté flamande des dommages et intérêts du fait des versements précités pour un montant de 919.822 euros, à défaut de quoi elle agirait devant le juge judiciaire. Elle expose ce qu'elle a en substance répondu à cette mise en demeure, dont elle conteste tous les éléments.

Elle observe ensuite qu'il est un fait que les actes relatifs au budget d'une assemblée législative ne sont pas visés dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État et que l'acte attaqué est de nature budgétaire, à savoir une autorisation de dépenser, que l'association sans but lucratif Pointculture n'est pas une autorité administrative, pas plus que la section belge de l'APF qui est une association de fait, et que la convention passée entre la section belge de l'APF et l'association sans but lucratif précitée est un contrat dont le contrôle éventuel ne relève pas du pouvoir de juridiction du Conseil d'État. Elle déduit du comportement de la partie requérante que celle-ci estime qu'il y aurait bien un juge compétent, puisqu'elle menace d'agir devant les tribunaux judiciaires, et précise que l'intervention de la Cour des comptes est indifférente en la matière et n'est pas significative de quoi que ce soit. Elle ajoute que c'est à tort que la partie requérante considère que le « juge compétent » que désigne la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 72/2024 serait le Conseil d'État ou que la Cour se serait prononcée sur le fait que l'autonomie parlementaire fait ou non obstacle à tout contrôle. Elle estime que la Cour a respecté les compétences du Conseil d'État et des tribunaux de l'ordre judiciaire pour statuer eux-mêmes sur leurs attributions au regard de la Constitution, tenant compte de la manière dont ils sont saisis ou seront saisis.

Selon elle, il n'est pas établi que la Communauté flamande n'aurait accès à aucun juge puisque c'est elle-même qui a menacé d'agir en justice, après avoir déjà saisi la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État. Elle considère que la référence par analogie aux arrêts de la Cour constitutionnelle n° 93/2004 et n° 20/2000 est justifiée dès lors qu'on y trouve des cas et motifs similaires où il a été admis que l'absence de recours au Conseil d'État n'est pas en soi contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et que la circonstance que certains actes d'un Parlement sont attaquables et d'autres non n'est pas en soi discriminatoire, puisque ne sont pas contrôlables les actes liés à l'activité politique ou législative. Aussi, ajoute-t-elle, le fait qu'un budget n'est pas un acte attaquant, n'est pas en soi discriminatoire, sans que l'on puisse considérer qu'il y ait pour autant une lacune législative au regard des prétentions de la Communauté flamande. Enfin, elle fait valoir que le litige ne porte pas sur une contestation sur un droit civil ou une accusation en matière pénale en sorte qu'au regard de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, sa conclusion est identique. Elle répète que la question préjudicielle doit dès lors être rejetée et que si elle devait être posée, elle devrait être reformulée.

IV.2. Appréciation

1. L'acte attaqué est le budget de fonctionnement du Parlement de la Communauté française pour l'année budgétaire 2024, adopté en assemblée plénière le 20 décembre 2023. Ce budget de fonctionnement est couvert par une dotation

inscrite au budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2024, adopté le même jour, par la voie d'un décret, sous l'allocation 41.10 du programme 11 dans la division organique 01.

À propos de la même allocation, inscrite au budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2023, la Cour constitutionnelle, saisie par la partie requérante d'un recours en annulation contenant des moyens identiques aux deux premiers moyens du présent recours en annulation, a statué comme il suit par son arrêt n° 72/2024 :

« B.9.1. Il ne peut être exigé du législateur décréteur qu'il rappelle expressément, dans chaque disposition, les règles répartitrices de compétences que les autorités d'exécution sont, autant que lui-même, censées respecter; il faut donc, même en cas de silence d'un décret d'une communauté sur ce point, présumer que le législateur décréteur se conforme auxdites règles répartitrices et, par conséquent, qu'il ne se fixe pas unilatéralement pour but la protection d'une minorité linguistique dans une région linguistique de Belgique dont la langue n'est pas celle de cette communauté.

B.9.2. Une telle présomption n'est toutefois pas irréfragable. Elle peut être démentie par la réalité. La Cour doit donc rechercher l'objet réel des dispositions attaquées, qui sont rédigées en des termes généraux.

B.10.1. Les dispositions présentement attaquées diffèrent des dispositions budgétaires sur lesquelles la Cour s'est prononcée par les arrêts précités. Elles ne portent pas sur un programme, même formulé en des termes généraux, relatif à la promotion et au rayonnement de la culture et de la langue françaises, ainsi que de la Communauté française, sur la base duquel des moyens financiers sont alloués à des associations francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise ou sur la base duquel une habilitation est conférée au Gouvernement de la Communauté française pour ce faire, mais elles se limitent à allouer une dotation générale au Parlement de la Communauté française.

Contrairement à ce qui était le cas pour les dispositions qui faisaient l'objet des arrêts précités, il ne peut être déduit des travaux préparatoires des dispositions attaquées que le législateur décréteur, en allouant la dotation générale au Parlement de la Communauté française, avait l'intention de financer des associations francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise.

Selon le Gouvernement flamand, l'affectation de la dotation au financement d'associations francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise ressort d'un article récent de la chaîne publique de radiodiffusion francophone RTBF dans le cadre d'une enquête qu'elle a réalisée. Selon le Gouvernement flamand, il en ressort que la dotation de la Communauté française allouée au Parlement de la Communauté française est utilisée, par le biais d'une intervention de plusieurs institutions et organisations, pour financer des associations francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise.

Il ressort de l'article de presse précité qu'une première intervention consiste en l'octroi, par le Parlement de la Communauté française, de deux allocations, qui sont inscrites au budget de fonctionnement pour 2023 du Parlement, à la section belge de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (ci-après : l'APF), une association de droit français ayant son siège à Paris, qui a pour mission de représenter les intérêts et les aspirations des peuples de l'espace francophone ainsi

que de leurs parlements dans le monde. Le budget de fonctionnement, qui contient une estimation des recettes et dépenses du Parlement, a été élaboré par le bureau du Parlement de la Communauté française et adopté par l'assemblée plénière du Parlement de la Communauté française le 14 décembre 2022 (Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2022-2023, n^{os} 459/1 et 459/2; CRI, Parlement de la Communauté française, 2022-2023, n^o 9, 14 décembre 2022, p. 84). Le budget compte 19 catégories de dépenses courantes, répertoriées de A à V (Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2022-2023, n^o 459/1, p. 4). La catégorie O "Relations internationales multilatérales" contient six postes de dépenses, dont deux dotations "APF", à savoir une dotation "APF-Dotation à la section de la CF" de 285 000 euros et une dotation "APF-Dotation complémentaire" de 471 000 euros (ibid., p. 10).

Selon l'article de presse de la RTBF, la section belge de l'APF, officiellement dénommée "Section de la Belgique/Communauté française/Wallonie-Bruxelles", dont le siège est établi dans les bâtiments du Parlement de la Communauté française, reverse la dotation de 471 000 euros à l'ASBL "PointCulture", une association dont le siège est établi à Bruxelles et qui a pour but de promouvoir la francophonie dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne.

Il ressort de l'article de presse précité que l'ASBL "PointCulture" octroie enfin diverses allocations à 29 associations francophones réparties sur l'ensemble de la région de langue néerlandaise qui ont vocation à promouvoir la francophonie. Il ressort des pièces que le Parlement de la Communauté française a déposées que la section belge de l'APF et l'ASBL "PointCulture" ont conclu à cet égard un accord dans lequel la première s'engage à verser chaque année à l'ASBL "PointCulture" un montant que cette dernière doit affecter à "la promotion de la francophonie au bénéfice des locuteurs francophones de Belgique en vue de favoriser leur épanouissement culturel au travers d'activités associatives, culturelles, éducatives".

Il ressort en outre de l'article de presse de la RTBF que deux membres du Parlement de la Communauté française, qui sont également membres de la section belge de l'APF, ont confirmé dans une réaction aux constats précités que les interventions de la section belge de l'APF et de l'ASBL "PointCulture" visent à permettre à la section belge de l'APF d'affecter la dotation du Parlement de la Communauté française au financement des associations et organisations culturelles sur l'ensemble du territoire belge.

B.10.2. Pour autant qu'il puisse être déduit de ce qui précède une intention d'affecter au financement d'associations francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise une partie de la dotation de la Communauté française au Parlement de la Communauté française, par l'intervention de plusieurs institutions et organisations, il en ressort également que cette intention ne peut pas être imputée à la dotation attaquée, mais à la manière dont cette dotation a été affectée.

B.11. La Cour n'est cependant pas compétente pour statuer sur une éventuelle inconstitutionnalité qui découle non pas des dispositions attaquées, mais de leur application.

B.12. Lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution. Lorsque la dotation est ensuite ventilée sous la forme d'une ou de plusieurs subventions, celui qui octroie la subvention doit veiller à ce que, tant lors de l'octroi que lors de l'utilisation de la subvention ou des subventions, la répartition territoriale des compétences en matière culturelle soit respectée. C'est au juge compétent qu'il appartient de contrôler si les limites de l'habilitation qui a été conférée ont été dépassées ou non.

B.13. Les premier et second moyen ne sont pas fondés. »

2. En l'espèce, il ne peut être déduit ni du libellé des dotations litigieuses ni des travaux préparatoires du budget de fonctionnement attaqué ni même du but poursuivi par leur bénéficiaire que l'objet réel poursuivi par le Parlement de la Communauté française lorsqu'il a prévu d'octroyer deux dotations à la section belge de l'APF, association de fait dont l'assemblée générale est composée de tous les membres du parlement de la Communauté française ainsi que des membres appartenant au groupe linguistique français de la Chambre des représentants et du Sénat, eut été que ces moyens financiers soient affectés au subventionnement d'associations culturelles francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise. La circonstance qu'un tel subventionnement aurait été exécuté, à l'intervention directe ou indirecte de la section belge de l'APF, ne constitue pas à elle seule l'indice d'une telle intention dans le chef du Parlement lui-même lorsqu'il a décidé de lui octroyer les deux dotations critiquées. Aucun élément ne permet dès lors de renverser la présomption suivant laquelle le Parlement de la Communauté française s'est conformé aux règles répartitrices de compétences et, par conséquent, qu'il ne s'est pas, en adoptant son budget de fonctionnement, fixé unilatéralement pour but la protection d'une minorité linguistique dans une région linguistique de Belgique dont la langue n'est pas celle de cette communauté.

En admettant que l'intention de financer des associations culturelles francophones établies dans des communes de la région de langue néerlandaise soit avérée, elle ne résulte en tout état de cause pas du budget de fonctionnement attaqué mais éventuellement de la manière dont les moyens alloués à la section belge de l'APF auraient ensuite été utilisés par une association sans but lucratif, si et dans la mesure où le budget précité a effectivement été mis en œuvre.

3. Sont seuls susceptibles d'être annulés, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

Dès lors que, compte tenu des considérations qui précèdent, l'acte attaqué, objet du présent recours, ne fait pas grief par lui-même à la partie requérante, le recours en annulation doit être rejeté pour ce seul motif, sans qu'il soit nécessaire de déterminer s'il fait partie ou devrait faire partie des actes d'une assemblée législative susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de base indexée. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 juillet 2025, par la V^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Pascale Vandernacht,	présidente du Conseil d'État,
Chantal Bamps,	présidente de chambre,
Joëlle Sautois,	conseillère d'État,
Gregory Delannay,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,	La Présidente du Conseil d'État,
----------------------	----------------------------------

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht