

Numéro du rôle : 1378
Arrêt n° 50/99 du 29 avril 1999

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la division organique 31, programme 1, allocation de base 33.05, et des articles 1er et 2, en tant qu'ils portent sur cette allocation de base, du décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1997, introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1998 et parvenue au greffe le 20 juillet 1998, le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la division organique 31, programme 1, allocation de base 33.05, et des articles 1er et 2, en tant qu'ils portent sur cette allocation de base, du décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1997 (publié au *Moniteur belge* du 28 janvier 1998).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 20 juillet 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 septembre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 octobre 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 1998;

- le président du Parlement flamand, place de la Nation 2, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 décembre 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le président du Parlement flamand, par lettre recommandée à la poste le 23 décembre 1998;

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 28 décembre 1998;

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 1999.

Par ordonnance du 16 décembre 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 17 juillet 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 février 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 mars 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 11 février 1999.

A l'audience publique du 17 mars 1999 :

- ont comparu :

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me B. Maes, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me R. Bützler et Me H. Geinger, avocats à la Cour de cassation, pour le président du Parlement flamand;

. Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Gouvernement flamand infère le moyen unique d'une violation des articles 127, § 2, et 175, alinéa 2, de la Constitution.

Il soutient qu'aux termes de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 1^o, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, la fixation des moyens financiers d'une politique culturelle relève de l'acte de « régler » les matières culturelles. Dans le cadre de leurs compétences en matière culturelle, les communautés peuvent prendre toutes initiatives pour la promotion de la culture et pour concrétiser le droit de chacun à l'épanouissement culturel défini à l'article 23, alinéa 3, 5^o, de la Constitution. Ce faisant, elles doivent avoir égard à la répartition exclusive de compétences territoriales que la Constitution établit, en Belgique, en matière culturelle (article 127, § 2, de la Constitution).

Les dispositions budgétaires attaquées autorisent le Gouvernement de la Communauté française à accorder à nouveau pour l'année budgétaire 1997, et plus précisément pour la troisième fois, une aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial. Tel qu'il est conçu par le législateur décréteur, ce crédit permet, entre autres, de financer des associations francophones établies dans les communes périphériques, toutes situées dans la région de langue néerlandaise, et dans les communes de la frontière linguistique, également situées dans cette même région linguistique. Il s'agit de communes dans lesquelles l'article 129, § 2, de la Constitution reconnaît l'existence de minorités et pour lesquelles la législation contient des mesures de protection de ces minorités.

Selon le Gouvernement flamand, ces dispositions ne peuvent pas être considérées comme visant la promotion de la culture par la Communauté française; elles s'analysent en revanche comme une mesure de protection de la minorité francophone établie dans ces communes. Il appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte

international relatif aux droits civils et politiques. Ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'instituent les Communautés flamande, française et germanophone protectrices respectivement des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les régions linguistiques unilingues de Belgique dont la langue n'est pas la leur. Elles ne les autorisent pas à intervenir dans ces régions linguistiques, en ce domaine, de façon unilatérale.

Il s'ensuit qu'à l'estime du Gouvernement flamand, les dispositions attaquées violent les articles 127, § 2, et 175, alinéa 2, de la Constitution et doivent être annulées. C'est pour le moins le cas en tant que ces dispositions sont interprétées comme permettant d'affecter une partie quelconque des montants qui y sont prévus à l'aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial, c'est-à-dire une affectation que la Cour a jugée contraire aux règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

A.2. Le président du Parlement flamand se rallie à la conception du Gouvernement flamand.

A.3. Le Gouvernement de la Communauté française souligne que la Communauté française n'a pas défini le domaine spatial du crédit litigieux. L'interprétation qui en est faite par la Communauté flamande ne repose sur aucun élément contenu dans le texte des dispositions en cause. Lorsqu'un décret ne formule pas de critères de localisation, sa sphère d'application territoriale est régie par l'article 127, § 2, de la Constitution lui-même et le décret ne saurait violer cette disposition constitutionnelle. C'est d'autant plus le cas que le crédit de 12,5 millions est de la même nature que celui prévu par l'article 4, alinéas 4 et 5, du décret de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996 et portant adaptation du décret contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1997. Les recours en annulation de l'article nommé en dernier lieu ont été rejetés par la Cour.

Il découle de l'arrêt n° 54/96 de la Cour que les communautés peuvent prendre toutes initiatives pour la promotion de la culture, en ce compris les initiatives ayant des conséquences extraterritoriales, pour autant qu'elles ne contrecarrent pas la politique culturelle de l'autre communauté. Le Gouvernement de la Communauté française n'aperçoit pas en quoi « des subventions allouées dans le cadre de l'information, de la promotion et du rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la démocratie et des droits de l'homme » auraient pour effet de contrarier la politique culturelle de la Communauté flamande. Si l'on partait de cette attitude, les communautés ne pourraient prendre aucune initiative susceptible d'entraîner des conséquences en dehors du ressort de leur communauté.

A.4. Le Gouvernement flamand répond à la défense du Gouvernement de la Communauté française que l'interprétation contestée de l'affectation des crédits émane non pas du Gouvernement flamand mais bien de l'auteur de la disposition attaquée. Le crédit de 32 millions de francs pour les « informations, promotion et rayonnement de la langue et de la culture françaises et de la Communauté française » (programme 1 de la division organique 31), fixé par le décret du 24 juillet 1997 pour l'année budgétaire 1997, dont 12,5 millions de francs sont affectés aux « subventions allouées dans le cadre de l'information, de la promotion et du rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la démocratie et des droits de l'homme » (allocation de base 33.05, programme d'activités 11 du programme 1 de la division organique 31), est en effet simplement repris au budget précédent pour l'année budgétaire 1997, fixé par le décret du 20 décembre 1996. Se référant aux travaux préparatoires du décret, le Gouvernement flamand conclut que dans le budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1997, le programme originaire « Aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial », que prévoyait le décret budgétaire du 25 juillet 1996, figure dans le programme 1 « Informations, promotion et rayonnement de la langue et de la culture françaises et de la Communauté française » et que le crédit de 10,5 millions de francs, que le décret budgétaire du 25 juillet 1996 avait ouvert avec comme affectation une « aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial » a été ajouté au crédit avec l'affectation « Subventions allouées dans le cadre de l'information, de la promotion et du rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la démocratie et des droits de l'homme ». Selon la propre interprétation du législateur décentralisé, ce dernier crédit comprend donc toujours des moyens destinés à l'« aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial ».

Le fait qu'aucun champ d'application territorial n'avait été fixé pour les crédits en question avait déjà été invoqué par le Gouvernement de la Communauté française dans le cadre du recours en annulation partielle de ces mêmes crédits prévus par le décret de la Communauté française du 20 décembre 1996 contenant le deuxième

ajustement du budget général de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996 et adaptant le décret contenant le budget général des dépenses de 1997. Le Gouvernement flamand renvoie à cet égard aux considérants B.7.2, B.7.3 et B.10.2 de l'arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998. Dans la mesure où des crédits identiques atteignant respectivement 32 et 12,5 millions de francs ont à nouveau été repris pour la même année budgétaire sans le moindre commentaire restrictif, le Gouvernement flamand ne voit pas pourquoi la Cour ne pourrait à nouveau être invitée à répondre de manière identique à la même question de droit.

Le Gouvernement flamand observe enfin qu'il n'est pas question en l'occurrence d'effets secondaires extraterritoriaux d'une politique développée sur son propre territoire mais que les effets sont visés en tant que tels, comme, entre autres, le subventionnement d'un journal toutes boîtes, diffusé exclusivement dans la périphérie flamande autour de Bruxelles.

A.5. En ce qui concerne l'argument du Gouvernement de la Communauté française selon lequel il n'a pas déterminé le champ d'application territorial du décret entrepris, le président du Parlement flamand rappelle dans son mémoire en réponse l'arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998 et conclut que la Cour devra prendre à nouveau une décision identique à l'égard des dispositions attaquées du décret du 24 juillet 1997.

S'agissant de l'argument du Gouvernement de la Communauté française selon lequel les communautés peuvent prendre toutes initiatives en vue d'assurer la promotion de la culture, même si celles-ci ont des conséquences extraterritoriales, pour autant qu'elles ne contrecarrent pas la politique culturelle de l'autre communauté, le président du Parlement flamand rappelle que cela ne vaut que pour autant qu'il s'agisse réellement de mesures de promotion de la culture. Tant que la Communauté française n'aura pas reconnu formellement qu'elle n'a jamais eu ni pu avoir l'intention, par le biais des dispositions ambiguës attaquées, d'accorder une aide financière à des associations francophones de communes à statut linguistique spécial, il faudra - ne fût-ce que pour éviter tout malentendu - annuler ces dispositions.

- B -

B.1. Dans le moyen unique, le Gouvernement flamand soutient que l'allocation de base 33.05 du programme 1 de la division organique 31 du décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1997 ainsi que les articles 1er et 2 de ce décret, en tant qu'ils portent sur cette allocation de base, violent les articles 127, § 2, et 175, alinéa 2, de la Constitution.

B.2. Ladite allocation de base 33.05 prévoit pour l'année budgétaire 1997 un crédit de 12,5 millions de francs pour les :

« Subventions allouées dans le cadre de l'information, de la promotion et du rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la démocratie et des droits de l'homme ».

L'article 1er du décret énonce :

« Les crédits prévus au budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1997 sont ajustés et ventilés en allocations de base conformément à la liste des programmes et au tableau budgétaire annexés au présent décret [...]. »

L'article 2 du décret dispose :

« Le tableau budgétaire joint au présent décret reprend la ventilation des programmes ajustés ainsi que les crédits ajustés afférents à chaque allocation de base qui lors de l'approbation du budget initial 1997, étaient détaillés dans le budget administratif. Le tableau budgétaire est divisé en quatre chapitres qui correspondent aux quatre tableaux du budget initial 1997 et sont organisés selon la même structure et la même composition que celle qui prévalait lors de la présentation par tableau. »

B.3. Les dispositions attaquées impliquent, en ce qui concerne le montant et l'affectation de ladite allocation de base 33.05, une confirmation du décret du 20 décembre 1996 contenant le deuxième ajustement du budget général de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996 et adaptant le décret (du 25 juillet 1996) contenant le budget général des dépenses de 1997.

L'article 4 de ce décret portait :

« Le programme 3 de la division organique 61 du budget de 1997 ainsi que les crédits inscrits sous les allocations de base 33.03 (PA 31) et 33.04 (PA 32) sont supprimés avec effet au 1er janvier 1997.

L'intitulé du programme 1 de la division organique 31 est remplacé par l'intitulé suivant avec effet au 1er janvier 1997 : ' Information, promotion, rayonnement de la langue et de la culture française et de la Communauté française '.

Le montant du programme 1 de la division organique 31 est porté à 32 millions.

Le libellé de l'allocation de base 33.05 (PA 11) du programme 1 de la division organique 31 est adapté comme suit avec effet au 1er janvier 1997 : ' Subventions allouées dans le cadre de l'information, de la promotion et du rayonnement de la langue française, de la culture française, de la Communauté française, de la démocratie et des droits de l'homme '.

Le montant de l'allocation de base 33.05 (PA 11) du programme 1 de la division organique 31 est porté à 12,5 millions avec effet au 1er janvier 1997. »

B.4. Dans l'arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998, la Cour observait, d'une part, que l'article 4, alinéas 2 et 3, de ce décret du 20 décembre 1996 avait, en ce qui concerne le budget de 1997, le même contenu que l'article 2, § 1er, alinéas 2 et 3, du même décret, portant sur le budget de 1996 et, d'autre part, que cette dernière disposition pourrait n'être elle-même qu'une adaptation de pure forme dissimulant, en réalité, le maintien, pour l'année budgétaire 1996, des dispositions annulées pour l'année budgétaire 1995 par l'arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996. Dans ce dernier arrêt, le crédit non dissocié de 10,5 millions de francs du programme « Aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial » du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995 ainsi que l'article 1er de ce décret, dans la mesure où il contient le crédit non dissocié de 10,5 millions de francs du programme précité, ont été annulés pour cause de violation des articles 127, § 2, et 175, alinéa 2, de la Constitution.

B.5. En s'abstenant de déterminer le champ d'application des dispositions actuellement attaquées, le législateur décretal doit être présumé s'être conformé à l'article 127, § 2, de la Constitution, de sorte que ces dispositions ne sont pas en cela entachées d'excès de compétence.

Toutefois, pour les motifs exposés sous les considérants B.7.2 et B.7.3 de l'arrêt n° 22/98, les dispositions actuellement attaquées du décret du 24 juillet 1997, comme celles de l'article 4 du décret du 20 décembre 1996, ne peuvent en aucun cas être interprétées comme permettant de maintenir pour le budget de 1997 les affectations que la Cour a jugées contraires aux règles répartitrices de compétences. C'est sous cette réserve expresse qu'il y a lieu de rejeter le recours.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours sous la réserve expresse que l'allocation de base 33.05 du programme 1 de la division organique 31 du décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1997 ainsi que les articles 1er et 2 de ce décret, en tant qu'ils portent sur cette allocation de base, ne peuvent en aucun cas être interprétés comme permettant d'affecter une partie quelconque des montants qui y sont prévus à l'aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 29 avril 1999, par le siège précité, dans lequel le juge H. Coremans est remplacé, pour le prononcé, par le juge A. Arts, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève