

Numéro du rôle : 1648
Arrêt n° 30/2000 du 21 mars 2000

A R R E T

---

En cause : le recours en annulation de la division organique 57 (enseignement artistique), programmes 7 et 8, et des articles 1er et 38, en tant qu'ils portent sur ces programmes, 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, introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

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 22 mars 1999 et parvenue au greffe le 23 mars 1999, le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la division organique 57 (enseignement artistique), programmes 7 et 8, et des articles 1er et 38, en tant qu'ils portent sur ces programmes, 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 (publié au *Moniteur belge* du 23 septembre 1998).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 23 mars 1999, 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 13 avril 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 avril 1999.

Le Gouvernement de la Communauté française, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 28 mai 1999.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 11 août 1999.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 13 septembre 1999.

Par ordonnance du 29 juin 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 22 mars 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 décembre 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 janvier 2000.

Par ordonnance du 22 décembre 1999, le juge L. François, faisant fonction de président, a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'ordonnance de mise en état a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 24 décembre 1999.

A l'audience publique du 19 janvier 2000 :

- ont comparu :

. Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

. Me M. Uyttendaele et Me N. Van Laer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Le juge H. Coremans étant empêché, le juge E. Cerexhe n'a pas participé au 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 -

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.1.1. Le Gouvernement flamand demande l'annulation 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, en tant qu'il autorise le Gouvernement de la Communauté française à octroyer des subventions-traitements pour le personnel et à intervenir dans les subventions de fonctionnement de l'académie francophone de musique de Wezembeek-Oppem, qui est une section de l'académie francophone de musique de Woluwe-Saint-Pierre.

Dans un moyen unique, le Gouvernement flamand allègue que les dispositions décrétales attaquées violent les articles 4, 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, et § 2, 129, § 1er, 2°, et § 2, et 175, alinéa 2, de la Constitution.

A.1.2. L'article 4 de la Constitution fait apparaître sans équivoque l'importance du principe de territorialité en tant que critère pour la répartition des compétences entre les différents législateurs. La Cour a souligné à plusieurs reprises que les articles 127 à 129 de la Constitution ont déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui suppose que toute réglementation édictée par le législateur décretaal, sauf les exceptions fixées dans la Constitution, puisse être localisée dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul et unique législateur.

En vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, et § 2, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret l'enseignement, et leurs décrets ont force de loi respectivement, entre autres, dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise.

Conformément à l'article 129, § 1er, 2°, et § 2, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande sont compétents, chacun pour ce qui le concerne, pour régler par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics; leurs décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté toutefois en ce qui concerne les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés.

A.1.3. Il suit de la combinaison des articles 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, et 129, § 1er, 2°, et § 2, de la Constitution coordonnée avec l'article 175, alinéa 2, de celle-ci, en vertu duquel les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes, que la fixation de moyens financiers en faveur de l'enseignement donné dans une autre région linguistique, dans une langue autre que la langue de cette région linguistique, relève de l'acte de «régler» l'enseignement et l'usage des langues pour cet enseignement.

Les dispositions budgétaires attaquées habilent le Gouvernement de la Communauté française à accorder des subventions-traitements pour le personnel et à intervenir dans les subventions de fonctionnement d'une école située sur le territoire de la commune de Wezembeek-Oppem, organisée en tant que section d'une école de la commune de Woluwe-Saint-Pierre, où est dispensé un enseignement artistique à horaire réduit dans une langue qui n'est pas la langue de la région linguistique dans laquelle est située la section annexe de cette école.

Si l'on veut que les dispositions citées au moyen ne soient pas violées, il faut que ce subventionnement ne soit autorisé que dans les limites de la loi visée à l'article 129, § 2, premier tiret, de la Constitution coordonnée, c'est-à-dire, pour les communes à statut linguistique spécial comme Wezembeek-Oppem, dans les limites fixées par la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement et par la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative.

L'enseignement dispensé dans la section francophone de l'académie de musique concernée n'étant pas un enseignement gardien ou primaire mais bien un enseignement artistique à horaire réduit, qui ne relève du reste pas de l'enseignement obligatoire, l'exception visée par ces lois (article 1er, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963, article 7 de la loi du 2 août 1963) ne saurait trouver à s'appliquer, en sorte que les dispositions budgétaires attaquées du décret de la Communauté française du 3 novembre 1998 violent les dispositions citées au moyen.

#### *Position du Gouvernement de la Communauté française*

A.2.1. Selon le Gouvernement de la Communauté française, le décret ne contient aucune indication de ce que les dispositions budgétaires attaquées contiendraient des crédits destinés aux subventions-traitements et aux subventions de fonctionnement pour l'académie francophone de musique de Wezembeek-Oppem.

Les crédits litigieux sont affectés aux dépenses de personnel et aux subventions de fonctionnement d'établissements d'enseignement à horaire réduit au sens large. La Communauté française n'a pas défini le domaine spatial d'application du décret, en sorte que celui-ci doit être présumé conforme aux règles qui déterminent les compétences respectives des communautés.

A.2.2. Il appartient aux seuls Conseil d'Etat et tribunaux de l'ordre judiciaire de contrôler l'application que le Gouvernement de la Communauté française fera de son habilitation à accorder des subventions-traitements au personnel des établissements d'enseignement à horaire réduit et des subventions de fonctionnement aux établissements d'enseignement à horaire réduit.

Seul l'usage que le Gouvernement de la Communauté française fera de son habilitation pourra éventuellement faire l'objet d'un excès de pouvoir puisque le champ territorial d'application du décret litigieux est directement régi par les règles constitutionnelles précitées.

#### *Mémoire en réponse du Gouvernement flamand*

A.3.1. La défense du Gouvernement de la Communauté française revient à dire que la partie du décret du 3 novembre 1997 attaquée par le requérant ne contiendrait, pour le Gouvernement de la Communauté française, aucune autorisation de dépenses qui seraient constituées, d'une part, par des subventions-traitements et, d'autre part, par une intervention dans les frais de fonctionnement, au bénéfice de l'académie francophone de musique de Wezembeek-Oppem; il s'agirait des « propres présumés » du requérant, ou il n'y aurait tout au moins, en l'espèce, aucune réfutation de la présomption de conformité aux dispositions constitutionnelles.

La position du Gouvernement de la Communauté française est contraire au contenu des débats tenus le 8 juillet 1997, au Conseil de la Communauté française, concernant les dispositions budgétaires attaquées et va à l'encontre de la décision du ministre de l'Enseignement du Gouvernement de la Communauté française prise le 16 juillet 1997, confirmant au collège des bourgmestre et échevins de Woluwe-Saint-Pierre le système de subventionnement attaqué.

Le Gouvernement flamand demande expressément au Gouvernement de la Communauté française de communiquer à la Cour l'état détaillé des dépenses faites dans l'intervalle sur la base des dispositions budgétaires attaquées.

- B -

B.1.1. Le recours introduit par le Gouvernement flamand tend à l'annulation de la division organique 57 (enseignement artistique), programmes 7 et 8, et des articles 1er et 38, en tant qu'ils portent sur ces programmes, 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.

Le Gouvernement flamand demande l'annulation des dispositions précitées en tant qu'elles autorisent le Gouvernement de la Communauté française à octroyer des subventions-traitements au personnel et à intervenir dans les subventions de fonctionnement de « l'académie francophone de musique de Wezembeek-Oppem (enseignement artistique à temps partiel communal, établissement à horaire réduit), qui est une section de l'académie francophone de musique de Woluwe-Saint-Pierre ».

Dans un moyen unique, le Gouvernement flamand soutient que les dispositions décrétales attaquées violent les articles 4, 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, et § 2, 129, § 1er, 2°, et § 2, et 175, alinéa 2, de la Constitution.

B.1.2. L'article 1er du décret de la Communauté française du 3 novembre 1997 dispose :

« Des crédits non dissociés et des crédits dissociés destinés à couvrir les dépenses de la Communauté française de l'année budgétaire 1998 sont ouverts conformément aux programmes énumérés dans la liste des programmes et au tableau budgétaire ventilant les crédits afférents aux programmes en allocations de base, annexés au présent décret; le tableau budgétaire dont un récapitulatif figure ci-après, donne l'estimation des dépenses à imputer en 1998 à charge des crédits variables.

[...]

Ces crédits sont ventilés en allocations de base dans le tableau budgétaire annexé au présent décret.

[...] »

L'article 38 du même décret dispose :

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

[...]

D.O. [Division organique] 57 - Enseignement artistique

[...]

Programme 8 – Fonctionnement des établissements d'enseignement à horaire réduit

- Subventions pour des expérimentations pédagogiques dans les établissements d'enseignement à horaire réduit officiels subventionnés et libres subventionnés. »

La division organique 57 (enseignement artistique) prévoit notamment, d'une part, un crédit de 2.386,5 millions au titre du programme 7 « Dépenses de personnel des Etablissements d'Enseignement à horaire réduit » et, d'autre part, un crédit de 90,8 millions au titre du programme 8 « Fonctionnement des Etablissements d'Enseignement à horaire réduit ».

B.2.1. En vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun pour ce qui le concerne, l'enseignement, sauf les exceptions mentionnées dans cet article.

Par l'effet de la lecture conjointe de cette disposition et de l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, aux termes duquel les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes, la fixation de leurs moyens financiers destinés au fonctionnement de l'enseignement relève de l'acte de « régler » les matières d'enseignement.

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

Cette disposition constitutionnelle a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire pour lequel il est compétent.

B.2.2. Il ressort de ces dispositions constitutionnelles que, sous réserve des exceptions prévues dans la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, la Communauté flamande est seule compétente pour régler l'enseignement organisé dans la commune de Wezembeek-Oppem, qui est située dans la région de langue néerlandaise.

B.3.1. Aux termes de l'article 129, § 1er, 2°, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun pour ce qui le concerne, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés. Pour ces communes, une modification aux règles sur l'emploi des langues en matière d'enseignement ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution.

B.3.2. Il résulte de cette disposition constitutionnelle que le législateur fédéral est seul compétent pour régler l'emploi des langues en matière d'enseignement en ce qui concerne la commune de Wezembeek-Oppem.

La loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit une exception, en ce qui concerne les communes à statut linguistique spécial, parmi lesquelles Wezembeek-Oppem, permettant d'organiser un enseignement en français, mais cette exception ne s'applique pas à l'enseignement artistique à horaire réduit dont il est question en l'espèce.

B.4.1. Le Gouvernement flamand déclare que les dispositions budgétaires attaquées prévoient des crédits destinés à subventionner l'enseignement musical francophone à Wezembeek-Oppeem et qu'elles violent en cela les dispositions constitutionnelles précitées.

La Cour doit vérifier quel est l'objet des dispositions attaquées.

Les dispositions budgétaires litigieuses sont rédigées en termes généraux. Elles fixent les crédits globaux que la Communauté française prévoit pour les dépenses de personnel et le fonctionnement des institutions d'enseignement à horaire réduit.

Le Gouvernement de la Communauté française objecte, dans son mémoire, que le législateur décretaal n'a pas défini la sphère d'application des dispositions attaquées, en sorte qu'il y a lieu de présumer qu'il s'est conformé aux règles de compétence en vigueur. Il ajoute que le Conseil d'Etat et le juge civil sont compétents pour assurer le respect de ces règles par les mesures d'application du décret.

B.4.2. Il est incontestable en effet qu'il ne peut être exigé d'un législateur 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 ce décret se conforme auxdites règles répartitrices et, par conséquent, qu'il ne se donne pas unilatéralement pour objet la protection d'une minorité linguistique dans une région linguistique de Belgique dont la langue n'est pas celle de cette communauté.

B.4.3. Une telle présomption n'est toutefois pas irréfragable. Elle peut être démentie par la réalité. En l'espèce, des indices suffisants établissent que l'intention d'utiliser le texte en cause pour permettre le subventionnement contesté est imputable au législateur décretaal lui-même. La circonstance que le subventionnement a été exécuté ne constitue pas à elle seule un tel indice. Mais c'est bien cette intention qui apparaît des travaux parlementaires, plus précisément des débats du 8 juillet 1997 et du vote auquel ils ont abouti (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, compte rendu intégral, 1996-1997, 8 juillet 1997, pp. 102 et s., et 17 juillet 1997, pp. 123-124).

B.5. En tant qu'elles autorisent l'octroi de subventions-traitements ou de subventions de fonctionnement destinées à la section francophone de Wezembeek-Oppem de l'académie de musique de Woluwe-Saint-Pierre, les dispositions budgétaires attaquées violent la répartition exclusive de compétence territoriale telle qu'elle résulte des dispositions constitutionnelles précitées. Elles doivent par conséquent être annulées dans cette mesure.

Par ces motifs,

la Cour

annule, dans le décret de la Communauté française du 3 novembre 1997 contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1998, les crédits mentionnés à la division organique 57, programmes 7 et 8, dans la mesure où ils se rapportent aux subventions-traitements ou aux frais de fonctionnement destinés à la section francophone de Wezembeek-Oppeem de l'académie de musique de Woluwe-Saint-Pierre, ainsi que les articles 1er et 38 du décret en tant qu'ils se rapportent à ces programmes.

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 21 mars 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets