

Numéro du rôle : 5017
Arrêt n° 184/2011 du 8 décembre 2011

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance du 14 décembre 2009 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2010, introduit par l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 août 2010 et parvenue au greffe le 17 août 2010, un recours en annulation de l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance du 14 décembre 2009 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2010 (publiée au *Moniteur belge* du 18 février 2010) a été introduit par l'ASBL « Vlaams Komitee voor Brussel », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Presse 20.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 22 mars 2011, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 5 avril 2011, après avoir invité la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son ministre-président, à s'expliquer à l'audience sur la question de la recevabilité de son mémoire, soulevée par le Gouvernement flamand dans son mémoire en réplique.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 5 avril 2011 :

- ont comparu :

. Me J. Flo, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J. Sautois et Me R. Van Melsen *loco* Me M. Uyttendaele et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 14 juillet 2011, la Cour a rouvert les débats et fixé l'audience au 13 septembre 2011.

A l'audience publique du 13 septembre 2011 :

- ont comparu :

. Me J. Flo, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J. Sautois *loco* Me M. Uyttendaele et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

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

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir en premier lieu que la décision d'introduire un recours n'a pas été prise par l'organe compétent de la personne morale. Il ressortirait de l'article 12 des statuts de la partie requérante que le conseil d'administration agit toujours en collège, alors qu'il ressort de l'article 14 de ces mêmes statuts que ce conseil d'administration compte sept membres, dont quatre doivent être présents pour pouvoir délibérer valablement. Etant donné que le recours en annulation n'aurait été signé que par deux administrateurs, il n'apparaîtrait donc pas que la décision ait été prise par l'organe requis.

A.1.2. La partie requérante expose qu'en vertu de l'article 13 de la loi du 27 juin 1921 « sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations », le pouvoir de représenter une association en justice peut être délégué à une ou plusieurs personnes et qu'une telle décision est opposable moyennant publication. Une telle décision aurait été prise le 16 décembre 2004 en ce qui concerne notamment les deux administrateurs qui ont signé la requête.

A.2.1. En deuxième lieu, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le recours introduit équivaut à une action populaire. En vertu de l'article 1er des statuts de la partie requérante, celle-ci a comme objet de préserver et de promouvoir la vie flamande dans la région de Bruxelles-Capitale et de regrouper et de représenter à cet effet différentes composantes du Mouvement flamand. Cet objet statutaire ne serait pas d'une nature particulière, étant donné qu'il ne comporte pas de missions et d'objectifs particuliers pour réaliser cet objet.

En outre, la partie requérante se substituerait à la Communauté flamande pour décider de l'opportunité d'intenter un recours contre une ordonnance qui affecterait prétendument les intérêts de sa propre communauté, alors que l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle reconnaît aux organes des communautés elles-mêmes le pouvoir de défendre les intérêts propres à la collectivité. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne que la Communauté flamande a décidé de n'introduire elle-même aucun recours contre l'allocation de base attaquée.

De surcroît, la partie requérante ne démontrerait pas qu'elle est affectée directement et défavorablement par la disposition attaquée. En effet, la disposition attaquée se limiterait à accorder aux communes des budgets destinés à créer des infrastructures et n'empêcherait en aucune manière la partie requérante de préserver la vie

flamande à Bruxelles. En outre, les communes ne sont pas autorisées à faire une distinction entre crèches flamandes et crèches francophones lorsqu'elles utilisent les budgets. Les crèches des deux communautés seraient davantage favorisées que pénalisées et les faits feraient apparaître que 34,33 % de l'argent effectivement alloué aux communes a été attribué aux crèches flamandes.

A.2.2. La partie requérante affirme que, eu égard à son objectif de favoriser la vie flamande à Bruxelles - qui se distinguerait d'ailleurs de l'intérêt général et qui aurait donc bien une nature particulière -, elle a intérêt à faire annuler l'excès de compétence opéré par la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte que les compétences de la Communauté flamande en la matière soient préservées. La partie requérante a créé en son sein un groupe de travail juridique qui s'attelle à la protection des droits des Flamands dans la région de Bruxelles-Capitale. Ce groupe de travail juridique aurait déjà introduit nombre de recours déclarés recevables devant le Conseil d'Etat.

En outre, la partie requérante observe que le Gouvernement flamand est intervenu dans la procédure actuelle et s'est rallié à son point de vue. Même si le Gouvernement flamand ne l'avait pas fait, une association qui tente de préserver les droits des Flamands à Bruxelles a tout intérêt, du reste, à ce que les compétences de la Communauté flamande à Bruxelles ne soient pas usurpées par la Région de Bruxelles-Capitale. La partie requérante souligne qu'elle n'invoque pas dans ce cadre une discrimination entre crèches flamandes et francophones mais le fait de priver la Commission communautaire française et la Communauté flamande de compétences qui leur reviennent. Le fait que les deux communautés exercent des compétences à Bruxelles est la conséquence d'un compromis politique inscrit dans la Constitution. Couper les Flamands de Bruxelles des Flamands hors de Bruxelles préjudicierait effectivement la vie flamande à Bruxelles.

A.3. Le Gouvernement flamand soutient que le mémoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas recevable étant donné qu'il n'a pas été introduit au nom du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale mais au nom de la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son ministre-président. Cette façon de procéder serait contraire à l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui autorise un nombre limitativement énuméré de personnes morales à introduire un mémoire. Ni les régions elles-mêmes, ni les ministres-présidents agissant seuls ne disposeraient de cette compétence. En l'espèce, il ne saurait pas non plus être fait application de la jurisprudence estimant qu'il est suffisant que la décision d'introduire un mémoire ait été prise par le gouvernement concerné, puisque dans les affaires dans lesquelles cette jurisprudence a été confirmée, la communauté ou la région concernée était représentée par son gouvernement tandis que la Région de Bruxelles-Capitale n'est représentée en l'espèce que par son ministre-président.

Quant au moyen

A.4.1. La partie requérante fait valoir que l'allocation de base attaquée est contraire à l'article 5, § 1er, II, et à l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui ont été déclarés applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en ce qu'elle concerne une compétence des communautés.

Elle expose que, sous le couvert de « soutien et [d']accompagnement des communes », la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé le financement de dix programmes différents. Ainsi, 4,5 millions d'euros seraient aussi attribués en vue de renforcer l'effort de la Région pour créer des places en crèche.

A.4.2. La partie requérante fait référence à un avis du Conseil d'Etat, section de législation, du 7 mai 2007, dont il ressortirait que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour attribuer des subventions aux communes pour la rénovation d'infrastructures communales consacrées aux crèches.

Le fondement juridique mentionné, l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ne suffirait pas en l'espèce. En effet, la compétence relative au financement général des communes ne saurait être exercée pour financer des matières qui ressortissent aux compétences de l'autorité fédérale ou à celles des

communautés. En l'espèce, les crèches relèveraient des compétences des communautés, puisqu'elles concernent l'aide aux personnes au sens de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.4.3. Selon la partie requérante, les crédits budgétaires pour les crèches ne pourraient certainement pas être considérés comme un exercice de la politique en matière d'emploi. En effet, le fait de savoir de quelle compétence relève une matière ne dépendrait pas des effets secondaires de son exercice.

Il ne pourrait pas non plus être fait usage des pouvoirs implicites, étant donné que la nécessité de prévoir des crèches pour les jeunes parents doit être prise en charge par les communautés.

En outre, le financement de certaines crèches aurait un effet à tout le moins aussi orientateur que la fixation de critères d'agrément. Dans un secteur où les moyens financiers sont rares, une telle intervention serait toujours fondamentale.

A.5.1. Le Gouvernement flamand souligne que la dépense attaquée de 4,5 millions d'euros a été inspirée par le souhait de créer de nouvelles places dans les infrastructures communales réservées à l'accueil de la petite enfance. En vertu de l'article 128 de la Constitution, la compétence relative aux « matières personnalisables » reviendrait toutefois aux communautés et les décrets pris par les communautés sortiraient leurs effets dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour les institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme relevant de l'une ou de l'autre communauté. Eu égard à l'article 175 de la Constitution, cette compétence engloberait également la destination des recettes.

En exécution de l'article 128 de la Constitution, l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que la politique familiale, y compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants, relève de l'aide aux personnes. Par conséquent, les communautés seraient exclusivement compétentes en matière d'accueil de la petite enfance, ce qui ressortirait également des travaux préparatoires de la loi spéciale précitée.

Le Gouvernement flamand attire en outre l'attention sur le principe de l'interprétation large des compétences attribuées aux entités fédérées. La politique familiale, y compris les moyens financiers qui y sont destinés, devrait par conséquent être régie dans son ensemble par les communautés.

Enfin, le Gouvernement flamand souligne la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'Etat, dont il ressortirait que l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne pourrait pas être utilisé comme fondement en l'espèce. L'article 6, § 1er, VIII, 9°, ne concerne en effet que le financement général des communes, selon des critères établis, et ne peut pas être utilisé pour un financement spécifique. L'article 6, § 1er, VIII, 10°, concerne bien, lui, le financement spécifique mais dispose expressément que celui-ci ne peut se rapporter à des matières qui sont de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés.

A.5.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient en ordre principal que l'allocation de base attaquée trouve bel et bien son fondement dans l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Les moyens budgétaires affectés en l'espèce s'inscriraient dans le cadre de la mission « soutien et accompagnement des administrations locales ». Une partie de cette mission concernerait le financement général des communes, tandis qu'une autre mission concerne le financement de projets spécifiques.

Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les subventions sont attribuées aux communes et uniquement en ce qui concerne les infrastructures. A cet égard, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale n'aurait pas eu pour objectif d'exercer une compétence communautaire mais de soutenir une compétence régionale, à savoir la politique de l'emploi, étant donné qu'à défaut de crèches en suffisance, les jeunes parents n'auraient pas la possibilité d'aller travailler.

A.6.1. En ordre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que l'empiétement sur la matière communautaire relative aux crèches est nécessaire pour exercer la compétence attribuée aux régions en matière de politique de l'emploi. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il n'existerait pas d'autre solution efficace.

La matière se prêterait à un règlement différencié étant donné que la disposition attaquée ne concerne que le financement de l'infrastructure des crèches, sans exercer d'influence sur les conditions régissant la création ou l'agrégation de certaines crèches.

La répercussion sur les compétences des communautés serait également marginale puisque le contenu de la compétence relative à l'aide aux personnes est garanti dans son intégralité pour la Communauté flamande et pour la Commission communautaire française. Cela n'enlèverait rien à l'applicabilité du décret de la Communauté flamande du 9 mars 2001 « modifiant le décret du 29 mai 1984 portant création de l'organisme 'Kind en Gezin' » et du décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 « portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé 'ONE' ».

A.6.2. De l'avis du Gouvernement flamand, la disposition attaquée ne peut pas se justifier en ayant recours aux pouvoirs implicites. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale n'exercerait pas en l'espèce une compétence régionale dans le cadre de laquelle il faudrait empiéter sur une compétence communautaire, mais elle se limiterait à exercer cette compétence communautaire. Le lien avec la politique de l'emploi, qui n'est opéré nulle part dans le budget, dans l'exposé des motifs de celui-ci ou dans un document préparatoire, serait artificiel et non crédible, d'autant que le lien repose sur des thèses non prouvées dans les faits. L'allocation de base attaquée tend, selon ses termes, à financer directement l'infrastructure communale destinée aux crèches. Elle ne fait aucune distinction selon la situation en matière d'emploi des parents des enfants accueillis.

En outre, il ne saurait être soutenu que la disposition attaquée n'a qu'un effet marginal sur la compétence communautaire sur laquelle il a été empiété. En effet, en finançant des crèches qui ne répondent pas aux normes de création, de fonctionnement, d'agrément, de sécurité et d'hygiène édictées par les communautés compétentes, la disposition attaquée rendrait inopérante la politique de la Communauté flamande et de la Commission communautaire française.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Il ressort de l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifié par l'article 4 de la loi spéciale du 9 mars 2003, que la personne morale qui introduit un recours en annulation doit, à la première demande, produire la preuve de la décision d'intenter ce recours.

B.1.2. La requérante joint à sa requête un document intitulé « uittreksel uit de beraadslaging van de Raad van Bestuur van 14 juli 2010 » - signé « namens de Raad van Bestuur » par deux de ses administrateurs – dont il ressort que le conseil d'administration a décidé à cette date d'introduire un recours en annulation contre l'ordonnance attaquée.

Quant à l'intérêt

B.2.1. L'article 142, alinéa 3, de la Constitution et l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à une personne morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt.

Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée. L'action populaire n'est pas admissible.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.2.2. En vertu de l'article 1er de ses statuts, la partie requérante a pour objet « de préserver et de promouvoir la vie flamande dans la région de Bruxelles-Capitale ». A cet effet, elle a notamment constitué un groupe de travail juridique qui tend à protéger les droits des néerlandophones à Bruxelles.

B.2.3. L'objet social de la partie requérante est distinct de l'intérêt général et cette dernière poursuit aussi réellement ledit objet social, comme en témoignent notamment les recours en annulation qu'elle a introduits dans le passé devant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat.

B.2.4. Par la disposition attaquée, la Région de Bruxelles-Capitale prévoit des subventions aux communes pour la création de nouvelles places dans les infrastructures communales destinées à l'accueil de la petite enfance. Il revient aux communes de déterminer plus précisément la manière dont les subventions seront utilisées. Selon la partie requérante, la disposition attaquée porterait atteinte à son objet social, en ce que la Région de Bruxelles-Capitale s'approprie une compétence qui, sur le territoire de cette Région, appartient exclusivement à la Communauté flamande et en ce que cette disposition peut

affecter la situation juridique des habitants néerlandophones de cette Région, pour lesquels s'appliquent des garanties particulières.

B.2.5. Si la partie requérante n'avait invoqué, à l'appui de son intérêt, que le fait que des compétences attribuées à la Communauté flamande seraient exercées par d'autres autorités publiques, son recours serait irrecevable car la partie requérante entendrait ainsi substituer son appréciation des intérêts de cette Communauté à l'appréciation des organes officiels démocratiquement constitués de celle-ci, alors que l'article 2, 1° et 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, adoptée en exécution de l'article 142 de la Constitution, confie à ceux-ci le soin de défendre devant la Cour les intérêts propres à leur collectivité.

La partie requérante fait toutefois également valoir, à l'appui de son intérêt, que la situation juridique, mentionnée en B.2.4, des habitants néerlandophones de la Région de Bruxelles-Capitale peut être affectée par la disposition attaquée. Ainsi limité, l'examen de cet intérêt est lié à la portée qu'il convient de donner à la disposition attaquée. Par conséquent, l'examen de la recevabilité se confond avec celui du fond de l'affaire.

Quant à la recevabilité du mémoire de la Région de Bruxelles-Capitale

B.3.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le mémoire de la Région de Bruxelles-Capitale serait irrecevable au motif qu'il a été introduit par « la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son ministre-président Charles Picqué ». Etant donné qu'il n'a pas été introduit par la personne désignée par l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à savoir le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il devrait être écarté des débats.

B.3.2. Le mémoire a été introduit en application de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, en réponse à la notification du recours adressée au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, conformément à l'article 76, § 4, de la même loi spéciale. Bien qu'il soit écrit dans le préambule du mémoire introduit que c'est la Région de

Bruxelles-Capitale qui agit, il apparaît de la lecture des pièces, ainsi que de la deuxième page de ce mémoire, soumises par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, que ce mémoire a été rédigé et introduit en vertu d'une décision du Gouvernement, lequel a chargé son ministre-président d'exécuter celle-ci.

L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.4. L'allocation de base 10.005.28.01.63.21 prévue au budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2010 relève de l'activité 28 (« Subventions d'investissement et autres transferts en capital aux communes et CPAS ») du programme 05 (« Financement de projets spécifiques des communes ») de la mission 10 (« Soutien et accompagnement des pouvoirs locaux ») de la section I (« Dépenses des services du Gouvernement ») du tableau budgétaire.

Le libellé de cette allocation est « Subventionnements aux projets d'infrastructure communale consacrés aux crèches ». Elle concerne l'attribution de subventions facultatives (article 13, alinéa 3, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 décembre 2009 « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2010 ») et est justifiée comme suit :

« Subventions aux communes pour la création de places dans les infrastructures communales réservées à l'accueil de la petite enfance. Le crédit a été augmenté à concurrence de 50 % ».

Le programme 05 précité est notamment commenté comme suit :

« Dans le cadre du financement spécifique des communes, il faut souligner également le renforcement de l'effort de la Région pour créer des places en crèche via l'inscription d'un crédit budgétaire de 4.500.000 euros. Un nouvel appel à projets sera lancé dès début 2010 à destination des communes ».

B.5. Il ressort de la requête que la Cour est invitée à statuer sur la conformité de la disposition attaquée à l'article 5, § 1er, II, 1°, et à l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce que cette disposition réglerait la matière communautaire de la politique familiale.

B.6.1. L'article 128 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion des traités.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

L'article 135 de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne les autorités qui, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, § 1er ».

B.6.2. L'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, [actuellement l'article 128, § 1er] de la Constitution sont :

II. En matière d'aide aux personnes :

1° La politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants ».

Cette matière vise notamment « l'aide et l'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux enfants, en ce compris la politique d'accueil des enfants, soit que

cette aide et cette assistance soient données directement, soit par la voie d'associations et institutions, en ce compris l'Œuvre nationale de l'Enfance » (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434-2, p. 125).

B.6.3. Adopté en exécution de l'article 135 de la Constitution, l'article 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises dispose :

« Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, le collège réuni et l'assemblée réunie exercent les compétences visées, [à l'article] 5 [...], de la loi spéciale ».

L'assemblée réunie et le collège réuni sont les organes de la Commission communautaire commune (article 60, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989) qui exercent collectivement le pouvoir de légiférer par ordonnances (article 68, § 1er, de la même loi spéciale).

B.6.4. En exécution de l'article 138 de la Constitution, l'article 3, 7°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 « attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » dispose :

« [...] la Commission [...] sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, [exerce] les compétences de la Communauté dans les matières suivantes :

[...]

7° l'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale [du 8 août 1980 de réformes institutionnelles], à l'exception [...] de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) [...] ».

L'article 3, 7°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 « attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » et l'article 3, 7°, du décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 « attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » disposent de la même manière.

B.6.5. Il ressort de ce qui précède que, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la politique familiale au sens de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 est une matière qui est réglée par plusieurs législateurs.

La Communauté flamande est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté.

La Commission communautaire française est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

La Communauté française reste compétente pour régler ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance.

La Commission communautaire commune est, quant à elle, compétente pour régler les aspects de cette matière qui échappent à la compétence des trois législateurs décrets précités.

La Région de Bruxelles-Capitale n'est, par contre, pas compétente pour régler cette matière.

B.6.6. L'allocation de base contestée permet le financement complémentaire de crèches communales.

L'ordonnance du 14 décembre 2009 règle, dans cette mesure, la politique familiale au sens de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.7.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.7.2. Déterminant des matières qui sont de la compétence de la Région wallonne et de la Région flamande, l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que remplacé par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 « portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés », dispose :

« Les matières visées à l'article 107^{quater} [actuellement l'article 39] de la Constitution sont :

[...]

9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

[...]

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ».

La Région de Bruxelles-Capitale est également compétente pour régler ces matières (article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

Le « financement général des communes » concerne les « modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées, suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 18).

B.7.3. S'agissant du financement de tâches communales spécifiques, l'allocation de base contestée est étrangère à la matière du financement général des communes au sens de l'article 6, § 1er, VIII, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Elle relève, comme indiqué en B.6.6, d'une matière communautaire, de sorte qu'elle ne peut davantage être considérée comme traduisant l'exercice, par la Région de Bruxelles-Capitale, de sa compétence relative au financement des missions à remplir par les communes, au sens de l'article 6, § 1er, VIII, 10°, de la même loi.

B.8.1. L'article 178 de la Constitution dispose :

« Dans les conditions et suivant les modalités déterminées par la loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale transfère, par la règle visée à l'article 134, des moyens financiers à la Commission communautaire commune et aux Commissions communautaires française et flamande ».

Ce transfert financier concerne des « matières communautaires visées à l'article 108^{ter}, § 3, alinéa 1er, [actuellement l'article 136] de la Constitution [qui] sont celles qui sont attribuées, ou seront attribuées, à la Communauté française et à la Communauté flamande » (article 61 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). Il peut donc porter sur l'accueil de l'enfance dans les crèches communales sises en Région de Bruxelles-Capitale.

B.8.2. En exécution de l'article 178 de la Constitution, l'article 83^{bis} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises dispose :

« Sous réserve des articles 83^{ter} et 83^{quater}, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, à partir de l'année budgétaire 1995, transférer aux Commissions communautaires française et flamande des moyens qui seront répartis suivant la clé de répartition de 80 p.c. pour la Commission communautaire française et de 20 p.c. pour la Commission communautaire flamande ».

B.8.3. La Région de Bruxelles-Capitale est donc compétente pour pourvoir au financement des commissions communautaires.

B.8.4. L'allocation de base contestée permet le financement complémentaire de crèches communales.

Les moyens accordés dans l'allocation de base contestée sont toutefois transférés aux communes et non aux commissions communautaires, dans les conditions prévues par l'article 83*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

B.9.1. Le moyen est fondé. Dès lors, l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance du 14 décembre 2009 « contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2010 » doit être annulée.

B.9.2. Cette annulation ne peut toutefois avoir pour conséquence que le financement alloué sur la base de cette disposition doive être remboursé. Plusieurs projets d'infrastructure qui ont été financés sont déjà réalisés et d'autres sont en cours d'exécution. Une annulation rétroactive aurait pour effet que plusieurs acteurs qui ont pu invoquer de bonne foi une disposition budgétaire et une décision des pouvoirs publics fondée sur cette disposition pourraient rencontrer des problèmes financiers. Par application de l'article 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les effets de la disposition annulée doivent dès lors être définitivement maintenus.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'allocation de base 10.005.28.01.63.21 de l'ordonnance du 14 décembre 2009 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2010;

- maintient les effets de la disposition annulée.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 8 décembre 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt