

Numéro du rôle : 6872
Arrêt n° 11/2021 du 28 janvier 2021

A R R Ê T

En cause : le recours en annulation des articles 2, 7° et 8°, et 6, 6°, 7° et 10°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 », introduit par la commune de Berchem-Sainte-Agathe.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques et Y. Kherbache, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

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 7 mars 2018 et parvenue au greffe le 9 mars 2018, la commune de Berchem-Sainte-Agathe, assistée et représentée par Me J. Bourtembourg et Me F. Belleflamme, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 2, 7° et 8°, et 6, 6°, 7° et 10°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 » (publiée au *Moniteur belge* du 14 septembre 2017).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assistés et représentés par Me E. Jacubowitz et Me C. Caillet, avocats au barreau de Bruxelles, ont introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 23 septembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé :

- que l'affaire était en état;
- qu'il y avait lieu de prendre les mesures d'instruction suivantes :

« 1. Considérant qu'il apparaît nécessaire, pour la bonne information de la Cour, de disposer de données relatives au nombre d'habitants, au 1er janvier 2014, de chacun des secteurs statistiques considérés comme peu denses au sens de l'article 2, 7°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 ' fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 ', ainsi que de chacun des autres secteurs statistiques de la Région de Bruxelles-Capitale;

[la Cour] demande au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune de communiquer à la Cour et à la partie requérante, le 12 octobre 2020 au plus tard, les données précitées sous la forme d'un tableau classant les secteurs statistiques par commune et par quartier (au sens du Monitoring des Quartiers de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse);

[la Cour] décide que la partie requérante pourra adresser à la Cour ses éventuelles observations à propos de ce tableau, sous la forme d'un mémoire complémentaire à introduire le 29 octobre 2020 au plus tard et à communiquer dans le même délai aux autorités précitées, et que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune pourront, sur le même sujet, introduire, le 18 novembre 2020 au plus tard, un mémoire complémentaire en réponse, qu'ils communiqueront dans le même délai à la partie requérante;

2. Considérant qu'il apparaît également nécessaire, pour la bonne information de la Cour, de disposer de données précises relatives à l'incidence financière que l'annulation des dispositions attaquées pourrait avoir pour chacune des dix-neuf communes de la Région bruxelloise;

[la Cour] demande au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune de communiquer à la Cour et à la partie requérante, le 12 octobre 2020 au plus tard, les données à ce sujet;

[la Cour] décide que la partie requérante pourra adresser à la Cour ses éventuelles observations à propos de ces données, sous la forme d'un mémoire complémentaire à introduire le 29 octobre 2020 au plus tard et à communiquer dans le même délai aux autorités précitées, et que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune pourront, sur le même sujet, introduire, le 18 novembre 2020 au plus tard, un mémoire complémentaire en réponse, qu'ils communiqueront dans le même délai à la partie requérante »;

- qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et

- qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 25 novembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont introduit une note visant à donner suite aux demandes d'informations complémentaires formulées par la Cour.

La partie requérante a introduit un mémoire complémentaire.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont introduit un mémoire complémentaire en réponse.

À la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 7 octobre 2020, a fixé l'audience au 25 novembre 2020.

À l'audience publique du 25 novembre 2020 :

- ont comparu :

- . Me F. Belleflamme, qui comparait également *loco* Me J. Bourtembourg, pour la partie requérante;

- . Me C. Caillet, qui comparait également *loco* Me E. Jacobowitz, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman 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

En ce qui concerne le premier moyen

A.1. Le premier moyen formulé par la commune de Berchem-Sainte-Agathe est pris de la violation, entre autres, des articles 33, 105 et 108 de la Constitution. La commune requérante critique le fait que les articles 2, 7°, et 6, 10°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 » (ci-après : l'ordonnance du 27 juillet 2017) ne définissent pas l'ensemble des éléments essentiels de la subvention dont cette ordonnance organiserait le régime.

A.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune considèrent que, dans cette mesure, le premier moyen est irrecevable.

Ils rappellent que tant l'article 142 de la Constitution que l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle interdisent à la Cour d'examiner la compatibilité de normes législatives avec les articles 33, 105 et 108 de la Constitution. Ils ajoutent que la Cour ne pourrait statuer sur une éventuelle violation de ces deux dernières dispositions constitutionnelles que si la norme législative attaquée réglait une matière réservée à la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Ils remarquent aussi que les articles 105 et 108 de la Constitution n'énoncent aucune règle applicable au pouvoir législatif de la Région de Bruxelles-Capitale.

En ce qui concerne les deuxième et troisième moyens

A.3. Le deuxième moyen formulé par la commune de Berchem-Sainte-Agathe porte sur les articles 2, 8°, et 6, 6°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, tandis que le troisième moyen porte sur l'article 6, 7°, de la même ordonnance.

A.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune considèrent que, en ce qu'il a pour objet ces dispositions législatives, le recours en annulation est irrecevable.

Ils rappellent qu'en vertu de l'article 270 de la Nouvelle loi communale, un collège des bourgmestre et échevins de la Région bruxelloise ne peut décider d'introduire un recours en annulation auprès de la Cour que s'il y a été autorisé par le conseil communal. Ils remarquent que la décision du conseil communal de Berchem-Sainte-Agathe du 7 septembre 2017, en vertu de laquelle le collège des bourgmestre et échevins de cette commune a décidé, le 12 septembre 2017, d'introduire le recours en annulation, n'autorise pas ledit collège à demander à la Cour l'annulation des articles 2, 8°, et 6, 6° et 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017. Ils observent que les motifs de cette décision du conseil communal contiennent exclusivement des critiques en lien avec les articles 2, 7°, et 6, 10°, de cette ordonnance et qu'ils ne disent rien des règles énoncées aux autres articles de la même ordonnance. Ils en déduisent que le collège ne disposait pas de l'autorisation du conseil communal requise pour saisir la Cour d'un recours en annulation des articles 2, 8°, et 6, 6° et 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

A.5. La commune de Berchem-Sainte-Agathe rétorque qu'aux termes du dispositif de la décision du conseil communal du 7 septembre 2017, l'autorisation donnée au collège de saisir la Cour porte sur l'ensemble des dispositions de l'ordonnance du 27 juillet 2017. Elle ajoute que les motifs de cette décision, qui n'ont d'autre but qu'illustrer le préjudice subi par la commune du fait de cette ordonnance, ainsi que son intérêt à demander l'annulation de cette dernière, ne sauraient justifier une restriction de la portée de l'autorisation d'agir donnée au collège.

En ce qui concerne le mémoire complémentaire

A.6. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutiennent que le mémoire complémentaire de la commune de Berchem-Sainte-Agathe doit être écarté des débats parce qu'il ne leur a été communiqué par celle-ci que le 30 octobre 2020, alors qu'il a été introduit à la Cour dans le délai prévu par l'ordonnance du 23 septembre 2020.

A.7. La commune de Berchem-Sainte-Agathe répond que l'article 86 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui concerne les mémoires à écarter des débats, ne s'applique pas au délai prévu par une ordonnance prise en application de l'article 91 de la même loi. Elle observe aussi que, par l'arrêt n° 34/2016 du 3 mars 2016, la Cour a refusé d'écarter un mémoire des débats, dans des circonstances similaires.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.8.1. La commune de Berchem-Sainte-Agathe expose que les articles 2, 7°, et 6, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution parce que l'article 2, 7°, fait naître une différence de traitement discriminatoire entre les communes dont la « superficie corrigée » est égale à la superficie réelle, et les communes dont la « superficie corrigée » est inférieure à la superficie réelle, en raison de la soustraction des « secteurs statistiques peu denses » de ces communes.

La commune requérante soutient qu'il ressort du tableau des « superficies corrigées » contenu dans l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 que seules les superficies des communes de Berchem-Sainte-Agathe et de Woluwe-Saint-Lambert n'ont pas été « corrigées » par la soustraction de « secteurs statistiques peu denses ».

A.8.2. La commune de Berchem-Sainte-Agathe souligne que l'ordonnance du 27 juillet 2017 n'indique nullement ce qu'il y a lieu d'entendre par « secteur statistique peu dense » et qu'il faut lire les travaux préparatoires relatifs à cette ordonnance pour comprendre que ces secteurs à soustraire de la superficie réelle des communes ont été identifiés à l'aide du « Monitoring des Quartiers » de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse, ou qu'il s'agit de secteurs statistiques comptant moins de vingt habitants.

En outre, la commune requérante n'aperçoit pas pourquoi seules les communes de Berchem-Sainte-Agathe et de Woluwe-Saint-Lambert ne compteraient aucun « secteur statistique peu dense ». Elle estime que les données du « Monitoring des Quartiers » ne sont ni complètes, ni fiables, puisqu'elles ne tiennent pas compte du fait que, en raison de la présence, sur son territoire, de tout ou partie de trois cimetières, d'une gare, d'un bois et de divers parcs, la commune de Berchem-Sainte-Agathe compte des zones peu ou non habitées. La commune requérante soutient que la non-soustraction de la superficie de ces zones lors du calcul de la « superficie corrigée » découle du fait que ces zones sont situées dans des secteurs denses. Elle ajoute que ni les travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 juillet 2017, ni l'étude qui est à l'origine de la conception du « Monitoring des Quartiers » ne permettent de comprendre pourquoi certaines zones industrielles, certains espaces verts et certaines gares sont considérés comme des quartiers à part entière, tandis que d'autres sont inclus dans des quartiers d'habitat.

La commune de Berchem-Sainte-Agathe remarque aussi qu'à défaut de pouvoir trouver, dans l'ordonnance attaquée, dans ses travaux préparatoires ou dans les documents produits par le Gouvernement régional, des données relatives aux secteurs statistiques effectivement considérés comme « peu denses », ni le lecteur de l'ordonnance du 27 juillet 2017, ni la Cour ne sont en mesure de vérifier qu'aucune erreur n'a été commise lors des calculs à l'origine des valeurs de « superficie corrigée » mentionnées dans le tableau figurant à l'article 2, 7°, de cette ordonnance.

La commune de Berchem-Sainte-Agathe en conclut que la différence de traitement entre les communes ne repose pas sur un critère de distinction objectif.

A.8.3. La commune de Berchem-Sainte-Agathe expose ensuite que, en ce qu'il est défini par référence aux secteurs statistiques qui comptent moins de vingt habitants, le critère de distinction n'est manifestement pas adéquat, puisque la densité de population d'un territoire dépend non seulement du nombre d'habitants qui le peuple, mais aussi du rapport entre ce nombre et la superficie du territoire considéré.

La commune requérante estime que le critère de distinction n'est pas plus adéquat dans la mesure où il est défini par référence aux secteurs statistiques qui composent des quartiers de cimetières, de zones industrielles, de gares ou d'espaces verts, qui ont été isolés de quartiers d'habitat pour des motifs liés à l'aménagement du territoire ou à l'urbanisme. Elle observe aussi que ces quartiers pourraient compter plus de vingt habitants.

A.8.4. La commune de Berchem-Sainte-Agathe remarque que la soustraction des secteurs statistiques peu denses de la superficie de certaines communes favorise financièrement celles-ci, compte tenu du mode de répartition de la part de la dotation générale relative à la densité de population des communes. La commune requérante souligne que la commune dont la superficie n'est pas corrigée par la soustraction de secteurs statistiques « peu denses » en vue du calcul de sa densité de population est doublement désavantagée parce que sa densité de population est mise en concurrence avec celle d'autres communes dont la superficie a été corrigée.

A.8.5. La commune de Berchem-Sainte-Agathe observe enfin que, en intégrant des zones de certaines communes qui ne sont pas réellement peuplées dans le calcul de la densité de population de ces communes, l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 ne répond pas à l'objectif poursuivi par cette disposition, qui est de ne tenir compte que des parties du territoire communal réellement peuplées afin d'évaluer au mieux les besoins de chaque commune, eu égard à la « tension démographique » et donc à la densité de leur population.

La commune requérante considère que, pour atteindre cet objectif, il aurait fallu soustraire de la superficie de chaque territoire communal la superficie de toutes les zones peu ou non habitées.

A.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutiennent que le premier moyen n'est pas fondé.

A.9.2. Ils exposent, à titre principal, que toutes les communes sont traitées de la même manière parce qu'il existe, sur le territoire de chacune d'elles, des zones vertes, ferroviaires ou funéraires qui n'ont pas été soustraites de la superficie réelle de ce territoire lors du calcul de la « superficie corrigée », au motif que ces zones relèvent de secteurs statistiques comptant aussi de nombreux logements. Ils soulignent également que le découpage du territoire régional en quartiers et en secteurs statistiques a été réalisé de la même manière pour toutes les communes.

A.9.3. À titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune exposent que la différence de traitement entre les communes qui est dénoncée par la commune requérante repose sur un critère de distinction objectif. Ils renvoient à la définition du « secteur statistique peu dense » donnée lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 juillet 2017. Ils soulignent que le « Monitoring des Quartiers » de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse, qui est à l'origine du découpage de la région en quartiers, a été élaboré selon une méthode scientifique et transparente par des experts qui ont recueilli l'avis des communes. Ils ajoutent que ce découpage a eu lieu des années avant qu'il soit même envisagé d'en tenir compte dans le cadre de la répartition de la dotation générale aux communes et en prenant en considération de nombreuses données sans lien avec l'urbanisme ou l'aménagement du territoire.

Le Gouvernement et le Collège exposent aussi qu'il n'est pas inadéquat de considérer comme « peu denses » des secteurs statistiques qui comptent un faible nombre d'habitants et de ne pas tenir compte de la densité de population de certains secteurs statistiques pour corriger la superficie des communes. Ils soulignent que la population des secteurs statistiques qui comptent moins de vingt habitants est très largement inférieure à la population moyenne d'un secteur statistique de la région et ils remarquent que la densité de population de l'ensemble de ces secteurs est très largement inférieure à celle de la région.

A.9.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ajoutent que la différence de traitement critiquée est raisonnablement justifiée. Ils rappellent que c'est pour tenir compte au mieux de la réalité démographique de chaque commune que l'ordonnance précitée corrige la superficie de chacune d'elles, en vue du calcul de la densité de population qui sert à la répartition de la part de la dotation aux communes liée à cette donnée. Le Gouvernement et le Collège observent aussi que le critère de distinction utilisé n'a pas des effets disproportionnés, dès lors qu'il est appliqué de la même manière à toutes les communes et qu'il est fondé sur un découpage scientifique en secteurs et en quartiers du territoire régional, effectué par des experts indépendants.

Le Gouvernement et le Collège estiment en outre que la circonstance que la commune requérante ne peut revendiquer une part de la dotation générale aux communes liée à la « densité de population corrigée » ne suffit pas à remettre en cause la justification raisonnable de la différence de traitement critiquée.

A.9.5. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune exposent aussi que tant l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 et son annexe que les précisions données lors des travaux préparatoires par le ministre compétent ou par les fonctionnaires invités par celui-ci à commenter la réforme devant les députés permettent non seulement de déterminer les secteurs statistiques qui ont été soustraits de la superficie réelle du territoire de chaque commune pour obtenir les superficies corrigées mentionnées dans la disposition attaquée, mais aussi de comprendre les motifs qui sont à l'origine de la soustraction de ces secteurs.

Le Gouvernement et le Collège expliquent également que l'absence, dans l'ordonnance du 27 juillet 2017, de données chiffrées relatives à la population des secteurs statistiques ne peut remettre en cause la constitutionnalité des dispositions attaquées. Ils considèrent que le nombre d'habitants et la densité de population de ces secteurs ne devaient pas être mentionnés dans l'ordonnance parce que, à la différence de la superficie des territoires communaux, ces données varient chaque année. Ils remarquent que les articles 13 et 14 de cette ordonnance permettent l'actualisation des données variables lors de chaque nouvelle répartition de la dotation générale aux communes, en particulier lors du calcul de la « densité de population corrigée » visée à l'article 6, 10°, de la même ordonnance.

A.9.6. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune exposent enfin qu'il n'était pas possible de corriger la superficie des territoires communaux en soustrayant de ceux-ci des morceaux de secteurs statistiques, puisqu'une correction ne pouvait être réalisée qu'avec des données statistiques fiables et disponibles garantissant le droit au respect de la vie privée de la population, qui sont rassemblées depuis près de cinquante ans au niveau du secteur statistique. Ils estiment donc que la soustraction de tout bois, parc, étang ou cimetière faisant partie d'un tel secteur aurait multiplié débats et litiges.

A.9.7. Par pli du 12 octobre 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont adressé à la Cour un tableau regroupant tous les secteurs statistiques de la Région bruxelloise par commune et par quartier et mentionnant pour chacun de ces secteurs statistiques le nombre d'habitants au 1er janvier 2014.

En ce qui concerne le deuxième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.10. La commune de Berchem-Sainte-Agathe expose que les articles 2, 8°, et 6, 6°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution parce que l'article 2, 8°, fait naître une différence de traitement discriminatoire entre deux catégories de communes qui organisent des lieux d'accueil de la petite enfance : d'une part, celles qui organisent une crèche ou un service d'accueillants conventionnés d'enfants au sens de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 « portant réglementation générale des milieux d'accueil » et, d'autre part, celles qui organisent un « pré-gardiennat » et une « maison communale d'accueil de l'enfance » au sens du même arrêté.

La commune requérante observe que, puisque l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 ne qualifie pas le « pré-gardiennat » et la « maison communale d'accueil de l'enfance » de « crèches communales », il prive les communes qui organisent ce type de milieu d'accueil de la petite enfance du droit de revendiquer à ce titre une quote-part de la partie de la dotation générale aux communes qui, en application de l'article 6, 6°, de la même ordonnance, est répartie en fonction du nombre de places en crèches dans la commune.

A.11. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutiennent que le moyen est, en tout état de cause, non fondé, dès lors qu'il repose sur une lecture erronée de l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

Ils exposent que, en application de cette disposition, le « pré-gardiennat » et la « maison communale d'accueil de l'enfance » au sens de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 sont des lieux d'accueil de la petite enfance qui doivent être qualifiés de « crèches communales » à prendre en considération pour le calcul décrit à l'article 6, 6°, de l'ordonnance, lorsqu'ils sont organisés par la commune et reconnus par *Kind en Gezin* ou par l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

Le Gouvernement et le Collège observent à ce sujet que l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse, dont les données ont été utilisées lors de la conception des critères de répartition de la dotation générale aux communes, considère le « pré-gardiennat » et la « maison communale d'accueil de l'enfance » comme des structures d'accueil de la petite enfance.

A.12. Au vu de la manière dont le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune interprètent l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, la commune de Berchem-Sainte-Agathe s'en remet à la sagesse de la Cour.

En ce qui concerne le troisième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec le principe de la sécurité juridique.

A.13. La commune de Berchem-Sainte-Agathe expose que les mots « population scolaire par commune » employés à l'article 6, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, interprétés en ce sens qu'ils désignent le nombre de places d'élèves disponibles dans les établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire installés sur le territoire d'une commune, font naître une différence de traitement discriminatoire entre, d'une part, les communes qui comptent sur leur territoire un nombre de places disponibles dans les établissements précités égal au nombre des personnes en âge d'y être inscrites et, d'autre part, les communes qui comptent un nombre de places différent des personnes en âge d'y être inscrites.

La commune requérante considère que le nombre total des places proposées dans les établissements d'enseignement installés sur le territoire d'une commune est fonction de décisions prises par chacun des pouvoirs organisateurs concernés et qu'elle ne peut influencer l'ampleur de cette offre qu'en sa qualité de pouvoir organisateur d'écoles maternelles ou primaires. Elle ajoute que l'offre d'enseignement secondaire est très faible sur son territoire.

Selon la commune requérante, la clé de répartition décrite à l'article 6, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 favorise les communes dont le nombre de places d'élèves disponibles sur leur territoire est supérieur au nombre d'individus en âge d'être inscrits dans un établissement d'enseignement et elle ne prend donc pas en considération l'essor démographique plus important de certaines communes. De plus, il ne serait pas pertinent de tenir compte du nombre de places d'élèves disponibles sur le territoire d'une commune dans le cadre de la répartition de la dotation générale aux communes, dès lors que la présence d'un établissement d'enseignement n'entraîne pas une charge financière pour la commune.

A.14. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutiennent que le moyen est, en tout état de cause, non fondé.

Ils contestent d'abord l'existence d'une différence de traitement entre les communes, dès lors que la clé de répartition de la dotation générale aux communes qui est décrite à l'article 6, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 s'applique de la même manière à chacune de ces entités locales.

Le Gouvernement et le Collège exposent ensuite qu'il n'est pas déraisonnable de tenir compte du nombre de places d'élèves disponibles sur le territoire des communes dans le cadre de la répartition de la part de la dotation générale aux communes liée aux écoles. Ils soulignent que l'ouverture d'un établissement d'enseignement sur le territoire d'une commune entraîne non seulement des dépenses supplémentaires en matière, notamment, de sécurité et de propreté, mais aussi une diminution des recettes relatives au précompte immobilier.

Quant au maintien des effets des dispositions annulées

A.15. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutiennent qu'en cas d'annulation de l'une des dispositions attaquées, la Cour devrait dire pour droit que doivent être considérés comme définitifs tous les effets passés de cette disposition, ainsi que tous ses effets futurs, durant une période suffisamment longue pour permettre l'adoption d'une ordonnance conjointe correctrice.

Le Gouvernement et le Collège soulignent que la rétroactivité de l'annulation de l'une des dispositions attaquées pourrait avoir pour effet que des communes devraient rembourser une partie des sommes perçues dans le cadre de la répartition de la dotation en application de cette disposition. Ils remarquent qu'un tel remboursement exposerait ces communes non seulement à de graves problèmes financiers, dans la mesure où elles auraient légitimement déjà dépensé ces sommes, mais aussi à d'importantes difficultés administratives.

Ils considèrent que, même si elles ont été informées du recours en annulation partielle de l'ordonnance du 27 juillet 2017 introduit par la commune de Berchem-Sainte-Agathe, les autres communes pouvaient légitimement compter sur les sommes qui leur ont été versées en application de toutes les dispositions de cette ordonnance.

A.16. La commune de Berchem-Sainte-Agathe estime qu'en l'espèce, il ne serait pas justifié de remettre en cause la rétroactivité de l'annulation des dispositions attaquées, puisque cette rétroactivité n'est pas de nature à créer des difficultés administratives et financières insurmontables.

La commune requérante remarque que les conséquences d'une annulation des dispositions attaquées seraient exclusivement financières et qu'une nouvelle répartition de la dotation entre les communes, qui tiendrait compte des annulations prononcées par la Cour, ne poserait pas de difficultés. La commune requérante rappelle que le préjudice financier que l'annulation pourrait faire subir à certaines communes ne serait pas grave, puisqu'il ne mettrait pas en péril l'existence ou les missions essentielles de ces personnes morales.

La commune de Berchem-Sainte-Agathe avance aussi qu'un maintien des effets des dispositions annulées reviendrait à confirmer la discrimination dont elle est victime. Elle ajoute que les autres communes ne pouvaient compter légitimement sur les sommes qu'elles ont perçues en application de dispositions inconstitutionnelles, dès lors qu'elles étaient informées de l'existence du recours en annulation introduit par elle. Elle relève, enfin, que c'est au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune qu'il appartient d'examiner la manière dont ils pourraient maintenir les effets des dispositions annulées sans porter atteinte aux droits et intérêts de la commune requérante.

A.17. Par pli du 12 octobre 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont adressé à la Cour un grand nombre de documents chiffrés relatifs à l'incidence financière d'une éventuelle annulation de l'ensemble des dispositions législatives attaquées pour chacune des communes de la Région bruxelloise.

Le Gouvernement et le Collège précisent cependant que nombre de ces données transmises ne peuvent être utilisées que moyennant d'importantes réserves et que, pour une série de motifs techniques liés au système de répartition de la dotation générale aux communes, tel qu'il est décrit par l'ordonnance du 27 juillet 2017, les calculs effectués afin de mesurer l'incidence financière d'une annulation des trois dispositions attaquées pour les communes sont purement théoriques. Le Gouvernement et le Collège estiment que, même si les chiffres communiqués ne reflètent pas l'incidence globale d'une telle annulation, ils en montrent à tout le moins l'importance.

Le Gouvernement et le Collège exposent, entre autres, que toutes les dispositions de l'ordonnance du 27 juillet 2017 forment un ensemble équilibré, de sorte qu'une simple annulation des seules dispositions attaquées aurait pour effet de modifier le contenu de dispositions de cette ordonnance qui ne sont pas attaquées. Ils soutiennent aussi qu'il serait impossible, dans la pratique, de mettre en œuvre un arrêt de la Cour annulant les dispositions attaquées, notamment parce qu'une telle annulation aurait pour effet que le montant total que l'ensemble des communes seraient en droit de réclamer à la Région serait supérieur au montant prévu pour la dotation générale aux communes.

A.18. La commune de Berchem-Sainte-Agathe conteste la manière dont le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune évaluent l'incidence financière d'une éventuelle annulation des dispositions attaquées. Elle souligne, entre autres, que son recours ne porte que sur trois des dix parts de la dotation générale aux communes, qui ne correspondent qu'à un peu moins de 20 % de la somme globale à répartir. Elle estime donc que, contrairement à ce que le Gouvernement et le Collège soutiennent, une annulation des dispositions attaquées n'aurait pas d'incidence sur la manière dont les autres parts de la dotation devraient ensuite être réparties. La commune requérante estime que, dans cette mesure, les calculs présentés par le Gouvernement et par le Collège ne sont pas corrects.

A.19. Compte tenu de ces objections, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont adressé à la Cour, avec leur mémoire complémentaire en réponse, de nombreux nouveaux documents chiffrés dont il ressort, selon eux, que, pour les communes de la Région bruxelloise, l'incidence financière d'une annulation des trois dispositions attaquées serait encore plus importante que si la méthode de calcul initialement suivie était appliquée.

- B -

B.1. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 » énonce les règles selon lesquelles le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale alloue chaque année le « crédit budgétaire de la dotation générale aux communes destinée à assurer le financement général des communes de la Région de Bruxelles-Capitale » (article 3, alinéa 1er, de ladite ordonnance).

B.2.1. L'article 6 de l'ordonnance du 27 juillet 2017 dispose :

« Conformément à l'article 5, le crédit est réparti entre les communes sur la base des proportions et des indicateurs suivants :

[...]

6° à concurrence de 1/105e en fonction d'une clé de répartition dépendant du nombre de places en crèches par commune.

Pour chaque commune « c », le nombre de places en crèches communales rapporté à la population âgée de moins de 3 ans à la date de comptage de la population la plus proche définit un indicateur relatif ' crèches '.

La clé de répartition entre communes basée sur cet indicateur se calcule pour chaque commune ' c ' de la manière suivante :

$$Part_c = \frac{(Crèches_c)^2 \cdot Pop_c}{\sum_{k=1}^{19} \{(Crèches_k)^2 \cdot Pop_k\}}$$

7° à concurrence de 4/105e en fonction d'une clé de répartition dépendant de la population scolaire par commune.

Pour chaque commune ' c ', la population scolaire de l'année scolaire prise en compte rapportée à la population âgée de 3 ans à 17 ans de l'année civile correspondant à la seconde année de l'année scolaire prise en compte définit un indicateur relatif ' écoles '.

La clé de répartition entre communes basée sur cet indicateur se calcule pour chaque commune ' c ' de la manière suivante :

$$Part_c = \frac{(Ecoles_c)^2 \cdot Pop_c}{\sum_{k=1}^{19} \{(Ecoles_k)^2 \cdot Pop_k\}}$$

[...]

10° à concurrence de 15/105e en fonction d'une clé de répartition se basant sur la densité de population corrigée.

Pour chaque commune ' c ', la densité de population corrigée (Dens_pop_cor) se calcule comme suit :

$$Dens_pop_cor_c = \frac{Pop_c}{Sup_cor_c}$$

Cette clé articule un critère d'éligibilité et un critère de répartition entre communes éligibles.

Sont éligibles les communes dont la densité de population corrigée est supérieure à 75 % de la moyenne de ces densités de population corrigées pour les 19 communes.

Sont donc éligibles les communes c pour lesquelles :

$$Dens_pop_cor_c > 0,75 \cdot Dens_pop_cor_{moy}$$

Les autres communes se voient attribuer un crédit nul pour l'indicateur de la densité de population corrigée.

Pour les communes éligibles, la clé de répartition se calcule au prorata de la densité de population corrigée, affectée d'un coefficient communal (coef_com) dépendant de la superficie corrigée de la manière suivante :

- a) 0,3 si la superficie corrigée de la commune est inférieure à 1 kilomètre carré;
- b) 0,5 si elle est égale ou supérieure à 1 kilomètre carré, mais inférieure à 2 kilomètres carrés;
- c) 1 si elle est égale ou supérieure à 2 kilomètres carrés, mais inférieure à 7 kilomètres carrés;
- d) 1,5 si elle est égale ou supérieure à 7 kilomètres carrés.

La clé de répartition entre communes basée sur cet indicateur se calcule pour chacune des z communes éligibles ' c_{ei} ' de la manière suivante :

$$Part_{c_{ei}} = \frac{Dens_{pop_cor_{c_{ei}}} \cdot Coef_{com_{c_{ei}}}}{\sum_{k=1}^z \{Dens_{pop_cor_k} \cdot Coef_{com_k}\}} \gg.$$

B.2.2. L'article 2 de l'ordonnance du 27 juillet 2017 dispose :

« Pour l'application de la présente ordonnance conjointe, il y a lieu d'entendre par :

1° Population : population de droit telle que publiée annuellement au *Moniteur belge* par le Service Public fédéral Économie, PME, classes moyennes et énergie;

2° Population de X ans à Y ans : population âgée de X ans révolus à Y ans révolus à la date de comptage de cette même population;

3° Pop c : population de la commune c ;

[...]

7° Superficie corrigée : superficie de la commune concernée [de] laquelle on a soustrait la superficie des secteurs statistiques (tels que fixés à l'Annexe I) peu denses. La superficie corrigée (sup_{cor}) en km² prise en compte est donnée dans le tableau suivant :

Commune	Superficie corrigée (km ²)
Anderlecht	14,00656
Auderghem	4,32838
Berchem-Sainte-Agathe	2,94958
Ville de Bruxelles	19,60526
Etterbeek	3,09439
Evere	3,80189
Forest	3,77359
Ganshoren	1,85333
Ixelles	6,07832
Jette	3,83757
Koekelberg	0,98982
Molenbeek-Saint-Jean	5,16172
Saint-Gilles	2,2815

Saint-Josse-ten-Noode	1,0191
Schaerbeek	7,50272
Uccle	17,31068
Watermael-Boitsfort	4,55678
Woluwe-Saint-Lambert	7,22484
Woluwe-Saint-Pierre	7,28851

8° Crèches communales : lieux d'accueil de la petite enfance (crèches ou accueillantes) reconnus par Kind en Gezin ou l'Office de la Naissance et de l'Enfance et organisés directement par la commune ou via une ASBL communale ou du CPAS;

[...]

11° K : indice de la somme des termes successifs des communes;

[...] ».

B.2.3. L'annexe I de l'ordonnance du 27 juillet 2017 est intitulée « Liste des secteurs statistiques correspondant à la subdivision territoriale la plus petite déterminée par la direction générale Statistique et information économique du Service public fédéral Economie, Petites et moyennes entreprises, Classes moyennes et Energie ».

Elle se présente sous la forme d'un tableau listant, pour chacune des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale, des secteurs et, pour chacun de ces secteurs, un code, le numéro du « quartier » auquel ils appartiennent et la superficie en kilomètres carrés.

B.2.4. Les « superficies corrigées » mentionnées pour chaque commune dans le tableau figurant à l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, reproduit en B.2.2, résultent de l'addition des superficies des secteurs statistiques de chaque commune repris dans le tableau de l'« annexe I » de l'ordonnance.

Quant à la recevabilité du recours

B.3. Lorsqu'un recours en annulation est introduit à la Cour par une personne morale, celle-ci doit, en principe, pouvoir produire la preuve que la décision d'introduire ce recours a été prise par l'organe compétent (article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle). Cette règle a pour but de permettre à la Cour et aux parties de vérifier si le recours a été introduit régulièrement.

B.4. L'article 270, alinéas 1er et 2, de la Nouvelle loi communale, qui reste applicable aux communes de la Région bruxelloise, disposait, avant l'entrée en vigueur de l'article 80 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2020 « modifiant la Nouvelle loi communale » :

« Le collège des bourgmestre et échevins [...] intente les actions en référé et les actions possessoires; il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la prescription et des déchéances.

Toutes autres actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne peuvent être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal ».

B.5. La commune requérante a utilement joint à sa requête copies d'une délibération de son conseil communal du 7 septembre 2017 et d'une délibération de son collège des bourgmestre et échevins du 12 septembre 2017.

Il ressort du premier document que le conseil communal a autorisé le collège précité à introduire un recours en annulation de l'ordonnance du 27 juillet 2017. Il ressort du second document que le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'introduire ce recours.

La circonstance que les motifs mentionnés dans la délibération du conseil communal concernent exclusivement les règles énoncées aux articles 2, 7°, et 6, 10°, de cette ordonnance n'est pas de nature à limiter à ces dispositions la portée de l'autorisation donnée au collège par le conseil.

B.6. En ce qu'il a pour objet l'article 2, 8°, et l'article 6, 6° et 7°, de cette ordonnance, le recours en annulation ne saurait donc être déclaré irrecevable au motif que le collège des bourgmestre et échevins de la commune requérante n'aurait pas été autorisé à demander à la Cour au nom de cette commune l'annulation de ces dispositions.

Quant à la compétence de la Cour

B.7. Le premier moyen est pris de la violation, entre autres, des articles 33, 105 et 108 de la Constitution.

B.8. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.9.1. L'article 33 de la Constitution dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

L'article 105 de la Constitution dispose :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

L'article 108 de la Constitution dispose :

« Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

B.9.2. Aucune des dispositions constitutionnelles précitées n'énonce une règle ayant pour objet de déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale et des entités fédérées.

La Cour n'est donc pas compétente pour statuer sur le respect des règles qu'elles énoncent.

B.10. En ce que le premier moyen est pris de la violation des articles 33, 105 et 108 de la Constitution, le recours est irrecevable.

Quant à la recevabilité du troisième moyen

B.11. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, pour être recevable, un moyen doit, entre autres, exposer en quoi la disposition attaquée serait incompatible avec la règle dont la violation est alléguée.

B.12. Dans les développements du troisième moyen, il n'est pas exposé en quoi l'article 6, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 serait incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique.

B.13. En ce que ce moyen est pris de la violation de ces règles, il est irrecevable.

Quant à la recevabilité du mémoire complémentaire

B.14. Par une ordonnance du 23 septembre 2020, la Cour a invité la commune requérante à introduire un mémoire complémentaire, le 29 octobre 2020 au plus tard, et à communiquer cet écrit dans le même délai au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune.

B.15. La commune requérante a confié le pli contenant ledit mémoire aux services postaux le 28 octobre 2020. La Cour l'a reçu le 29 octobre 2020.

Il ressort d'une pièce produite par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et par le Collège réuni de la Commission communautaire commune que ce mémoire ne leur a été communiqué par la partie requérante que par un envoi électronique du 30 octobre 2020. Ce mémoire n'a donc pas été communiqué au Gouvernement et au Collège dans le délai fixé par la Cour, dans l'ordonnance du 23 septembre 2020.

B.16. L'article 86 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, tel qu'il a été remplacé par l'article 24 de la loi spéciale du 4 avril 2014, dispose :

« Les mémoires visés aux articles 71, alinéa 2, 72, alinéa 2, 85, 87 et 89, qui n'ont pas été introduits dans les délais prévus par la présente loi, sont écartés des débats ».

B.17. Le mémoire complémentaire introduit par la commune requérante est visé à l'article 90, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qui est la disposition en application de laquelle la Cour a pris l'ordonnance du 23 septembre 2020.

Cette disposition n'autorise pas la Cour à écarter un mémoire des débats au motif qu'il aurait été communiqué tardivement à une autre partie.

B.18. Il apparaît en outre que le retard avec lequel la commune requérante a communiqué son mémoire complémentaire au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune n'a eu qu'une faible incidence sur l'exercice des droits de la défense de ces autorités.

L'ordonnance du 23 septembre 2020 garantissait en effet à ces dernières qu'elles disposeraient de près de vingt jours pour préparer leur mémoire complémentaire en réponse. En l'espèce, le retard affectant la communication du mémoire de la commune requérante n'a pas réduit ce délai de plus d'un jour.

B.19. Le mémoire complémentaire de la commune requérante est recevable.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.20. Il ressort des développements du moyen que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, sans qu'existe une justification raisonnable, la disposition attaquée ferait naître une différence de traitement entre, d'une part, les communes dont le territoire compte au moins un « secteur statistique peu dense » et, d'autre part, les communes dont le territoire ne compte aucun secteur de ce type.

En réduisant la superficie des premières, la disposition attaquée augmente leur densité de population et, partant, leur poids dans la répartition de la part de la « dotation générale aux communes destinée à assurer le financement général des communes de la Région de Bruxelles-Capitale » liée à la « densité de population corrigée », en application de l'article 6, alinéa 1er, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, ce qui a pour corollaire d'affaiblir le poids des secondes dans cette même répartition.

B.21.1. La « superficie corrigée » d'un territoire communal est calculée par la soustraction de la superficie des « secteurs statistiques peu denses » que compte cette commune (article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017) de la superficie réelle de ce territoire.

La « superficie corrigée » d'un territoire communal qui ne compte pas de « secteur statistique peu dense » est donc toujours égale à la superficie réelle de ce territoire, tandis que la « superficie corrigée » d'un territoire communal comptant au moins un « secteur statistique peu dense » est toujours inférieure à la superficie réelle de ce territoire.

B.21.2. La valeur de la « superficie corrigée » du territoire communal a une incidence sur le montant des droits que la commune peut revendiquer sur la partie de la dotation générale aux communes qui doit être répartie en fonction de la « densité de population corrigée ».

En vertu des règles énoncées à l'article 6, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, une « superficie corrigée » inférieure à la superficie réelle place la commune concernée dans une position plus avantageuse qu'une « superficie corrigée » égale à sa superficie réelle, tant lors du calcul visant à déterminer quelles sont les communes qui ont droit à une quote-part de la partie précitée de la dotation que lors du calcul de la valeur de la quote-part des communes qui bénéficient d'un tel droit.

Une « superficie corrigée » du territoire communal inférieure à la superficie réelle du territoire a pour effet non seulement d'augmenter la probabilité, pour la commune, d'être admise au partage de la partie précitée de la dotation, mais aussi d'augmenter la quote-part de la commune admise à ce partage (article 6, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017).

B.21.3. La définition de la « superficie corrigée » fait donc naître une différence de traitement entre les deux catégories de communes visées en B.20.

B.22.1. Le « secteur statistique peu dense » n'est pas défini par l'ordonnance du 27 juillet 2017.

B.22.2. Il ressort de l'intitulé de l'annexe I de l'ordonnance du 27 juillet 2017 qu'un « secteur statistique » est la « subdivision territoriale la plus petite déterminée par la direction générale Statistique et information économique du Service public fédéral Economie, Petites et moyennes entreprises, Classes moyennes et Energie ».

B.22.3. Compte tenu des termes employés aux articles 2, 7°, et 6, 10°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, ainsi que des données listées dans son annexe I, il y a lieu de considérer que la densité visée dans la notion de « secteur statistique peu dense » est la densité de population du secteur statistique, soit le nombre moyen d'habitants par kilomètre carré de ce secteur. Cette densité peut être déterminée de manière objective au moyen d'autres données objectives que sont la superficie du « secteur statistique » considéré et le nombre d'habitants de cette subdivision de territoire.

Il est en revanche impossible de déterminer objectivement, sur la base des termes employés dans l'ordonnance du 27 juillet 2017, ce qu'est un secteur statistique « peu » dense ou, en d'autres mots, un « secteur statistique » dont la densité de population est faible. L'annexe I de l'ordonnance du 27 juillet 2017 n'indique pas non plus quels sont les « secteurs statistiques peu denses ».

B.22.4. La différence de traitement décrite en B.20 ne repose donc pas sur un critère objectif.

B.23. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le premier moyen est fondé. En conséquence, il y a lieu d'annuler l'article 2, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.24. Il ressort des développements du moyen que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, en ne mentionnant comme « lieux d'accueil de la petite enfance » que les « crèches » et les « accueillantes », la disposition attaquée ferait naître une différence de traitement entre deux catégories de communes qui organisent des lieux d'accueil de la petite enfance : d'une part, celles qui organisent une crèche ou un service d'accueillants conventionnés d'enfants au sens de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 « portant réglementation générale des milieux d'accueil » et, d'autre part, celles

qui organisent un « pré-gardiennat » et une « maison communale d'accueil de l'enfance » au sens du même arrêté.

B.25. La disposition attaquée définit la « crèche communale » dont il convient de tenir compte pour le calcul exposé à l'article 6, 6°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, reproduit en B.2.1.

Le premier élément de cette définition indique qu'il doit s'agir d'un « lieu d'accueil de la petite enfance (crèches ou accueillantes) ».

B.26. Avant son abrogation par un arrêté du 22 mai 2019, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 définissait le « milieu d'accueil » comme étant « toute personne physique ou morale étrangère au milieu familial de vie de l'enfant qui accueille des enfants âgés de moins de six ans en externat et de manière régulière » (article 1er, 4°).

Cet arrêté du 27 février 2003 distinguait et définissait aussi différents types de milieux d'accueil, parmi lesquels la « crèche » (article 2, 1°), le « pré-gardiennat » (article 2, 2°), la « maison communale d'accueil de l'enfance » (article 2, 3°) et le « service d'accueillant(e)s d'enfants conventionné(e)s » (article 2, 6°).

B.27. Ni le texte, ni les travaux préparatoires de l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 n'indiquent que les mots « crèches » et « accueillantes » qui sont employés dans cette disposition doivent être compris comme ne désignant que la « crèche » et le « service d'accueillant(e)s d'enfants conventionné(e)s » au sens de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003.

De plus, aux termes de la disposition attaquée, la notion de « crèches communales » concerne aussi des lieux d'accueil de la petite enfance reconnus par « Kind en Gezin », une autorité qui relève de la Communauté flamande et qui n'est donc pas soumise à l'arrêté précité.

B.28. Devant la Cour, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune exposent que les mots « crèches » et « accueillantes » qui sont employés à l'article 2, 8°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 ne doivent pas être compris comme signifiant que seuls les crèches et les « services d'accueillant(e)s d'enfants conventionné(e)s » au sens de l'arrêté du 27 février 2003 sont des lieux d'accueil de la petite enfance qui peuvent être considérés comme des crèches communales au sens de cette disposition.

Ils soutiennent que le « pré-gardiennat » et la « maison communale d'accueil de l'enfance » au sens du même arrêté sont aussi des lieux d'accueil de la petite enfance qui peuvent être qualifiés de « crèches communales » à prendre en considération pour le calcul de la répartition de la dotation générale aux communes, décrit à l'article 6, 6°, de l'ordonnance.

Par conséquent, la disposition attaquée ne fait pas naître une différence de traitement entre les catégories de communes mentionnées en B.24.

B.29. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.30. Il ressort des développements du moyen que la commune requérante interprète les mots « population scolaire par commune » qui figurent à l'article 6, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, reproduit en B.2.1, comme désignant le nombre de places disponibles pour des élèves dans les établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire installés sur le territoire d'une commune.

B.31.1. Le mot « population » désigne pourtant un ensemble de personnes.

B.31.2. Les mots « population scolaire » qui sont employés à l'article 6, 7°, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 ne désignent pas un nombre de places dans des écoles (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-537/2, p. 38).

B.32. Dès lors qu'il repose sur une lecture erronée de la disposition attaquée, le troisième moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, n'est pas fondé.

Quant aux effets de l'annulation de l'article 2, 7°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017

En ce qui concerne l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 »

B.33. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 est identique à une ordonnance adoptée conjointement par la Commission communautaire commune en application de l'article 92bis/1, §§ 1er et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu en combinaison avec les articles 42 et 63, alinéas 1er et 6 à 9, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

B.34. Il ressort d'une lecture combinée de ces dispositions avec l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que, lorsque la Cour annule une disposition d'une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale qui a été adoptée conjointement à une ordonnance identique de la Commission communautaire commune, elle doit également annuler la disposition identique de l'ordonnance adoptée par cette Commission.

L'article 2, 7°, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 » doit donc aussi être annulé.

En ce qui concerne le maintien des effets des dispositions annulées

B.35. L'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

B.36.1. Les deux ordonnances du 27 juillet 2017 produisent leurs effets depuis le 1er janvier 2017 (article 22).

L'article 2, 7°, de ces ordonnances a donc déjà été appliqué à plusieurs reprises en ce qui concerne la répartition de la part de la dotation générale liée à la densité de population corrigée entre les dix-neuf communes de la Région bruxelloise, conformément à l'article 6, 10°, des mêmes ordonnances.

B.36.2. À la suite de l'annulation de l'article 2, 7°, des ordonnances du 27 juillet 2017, la légalité des actes administratifs portant répartition de cette part de la dotation générale pourrait être contestée et certaines communes pourraient, dans ce contexte, recevoir une demande de remboursement d'une partie au moins des sommes qui leur ont été versées à ce titre, ces dernières années, en application des dispositions législatives annulées.

Une telle demande de remboursement pourrait exposer ces communes à des difficultés financières.

B.36.3. L'annulation de l'article 2, 7°, des ordonnances du 27 juillet 2017 a en outre pour effet que la « superficie corrigée » dont il y a lieu de tenir compte pour l'application de l'article 6, 10°, des mêmes ordonnances n'est plus définie, de sorte qu'il n'est plus possible, ni pour le passé, ni pour l'avenir, de calculer la « densité de population corrigée » des communes; or, cette donnée est indispensable pour la répartition de la part de la dotation générale visée dans cette disposition.

Il y a donc lieu de laisser au pouvoir législatif de la Région de Bruxelles-Capitale et au pouvoir législatif de la Commission communautaire commune le temps nécessaire pour apporter aux ordonnances précitées les modifications utiles à la répartition de cette part de la dotation générale.

Les sommes allouées aux communes dans le cadre de la répartition de cette dotation sont calculées par « triennats » (articles 5 et 8 à 11 des ordonnances du 27 juillet 2017). Un triennat commence le 1er janvier d'un exercice budgétaire annuel et s'achève le 31 décembre du deuxième exercice budgétaire suivant (article 2, 10°, des mêmes ordonnances). Puisque le premier triennat a commencé le 1er janvier 2016 (article 16 des mêmes ordonnances), il s'est achevé le 31 décembre 2018. Le deuxième triennat s'achèvera donc le 31 décembre 2021.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 2, 7°, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 »;

- annule l'article 2, 7°, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 « fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 »;

- maintient les effets des dispositions annulées jusqu'au 31 décembre 2021 inclus;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 janvier 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût