

Numéro du rôle : 1716
Arrêt n° 93/2000 du 13 juillet 2000

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 26 du décret du Parlement flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999, introduit par la province d'Anvers et la province de Flandre orientale.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 juin 1999 et parvenue au greffe le 28 juin 1999, la province d'Anvers, ayant ses bureaux à 2018 Anvers, Koningin Elisabethlei 22, et la province de Flandre orientale, ayant ses bureaux à 9000 Gand, Gouvernementstraat 1, ont introduit un recours en annulation de l'article 26 du décret du Parlement flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 (publié au *Moniteur belge* du 31 décembre 1998, deuxième édition).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 28 juin 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 août 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 août 1999.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 23 septembre 1999.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 1999.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 15 novembre 1999.

Par ordonnances des 30 novembre 1999 et 31 mai 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 25 juin 2000 et 25 décembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 30 mai 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 juin 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 31 mai 2000.

Par ordonnance du 20 juin 2000, le président en exercice a désigné le juge A. Arts en remplacement du juge-rapporteur H. Coremans, légitimement empêché.

A l'audience publique du 21 juin 2000 :

- ont comparu :

. Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

- . Me N. De Clercq *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Arts et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Les parties requérantes, les provinces d'Anvers et de Flandre orientale, déclarent qu'elles ont un intérêt personnel au recours en annulation, étant donné que celui-ci est dirigé contre une disposition qui règle leur financement. Pour l'introduction de ce recours, elles ont obtenu l'autorisation des conseils provinciaux respectifs.

Quant au premier moyen

A.2. Le premier moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions, à savoir les articles 162, alinéa 1er, et 170, § 3, de la Constitution, d'une part, en ce que la disposition attaquée oblige les provinces d'Anvers et de Flandre orientale à tirer une partie de leurs recettes de centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier et, d'autre part, en ce que cette disposition les oblige à céder une partie de leurs recettes à la Région flamande alors que le législateur fédéral seul est compétent pour régler la fiscalité provinciale.

Dans l'exposé du moyen, les parties requérantes expliquent que le législateur fédéral est compétent, en vertu de l'article 162, alinéa 1er, de la Constitution, en matière de législation organique des provinces et des communes et qu'il découle de la formulation de l'article 170, § 3, de la Constitution que la fiscalité provinciale en particulier est une matière réservée au législateur fédéral. Les parties requérantes font référence à la jurisprudence de la Cour (arrêts n° 47 et 19/89) dont il ressort qu'aucune règle répartitrice de compétences n'attribue aux régions ou aux communautés une quelconque compétence en matière de fiscalité provinciale.

L'autonomie fiscale provinciale, estiment les parties requérantes, implique que les provinces peuvent lever des impôts et qu'elles peuvent affecter librement le produit de ceux-ci, dans le cadre de leurs compétences. La disposition critiquée contraint les parties requérantes à tirer une partie de leurs revenus de centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier et à céder obligatoirement une part de leurs recettes à la Région flamande. La disposition attaquée réglerait ainsi la nature des revenus des provinces et la libre affectation par celles-ci de leurs moyens, ce qui porte atteinte à la compétence du législateur fédéral en matière de fiscalité provinciale. Selon les parties requérantes, cette atteinte ne saurait se justifier sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, puisque la mesure n'est pas nécessaire à l'exercice de la compétence de la Région flamande dans le domaine du financement des provinces.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, c'est à tort que les parties requérantes considèrent que la disposition attaquée règle la fiscalité provinciale. Par la diminution prévue de la dotation, c'est le financement des provinces qui est réglé, mais aucune règle fiscale n'a été édictée. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, le financement général des provinces est une matière exclusivement régionale.

Le Gouvernement flamand souligne que le mécanisme de répartition contenu dans le décret du 29 avril 1991 relatif au Fonds flamand des provinces crée un système d'égalité entre les provinces et que c'est en raison de cette égalité qu'il est désormais prévu une diminution des dotations des provinces requérantes. Les provinces d'Anvers et de Flandre orientale perçoivent en effet des recettes supplémentaires grâce à la construction du tunnel sous l'Escaut. Antérieurement à la dissolution de la société coopérative « Société intercommunale de la rive gauche de l'Escaut » (s.c. Imalso), les deux provinces devaient, en tant qu'associés, faire apport d'une somme correspondant au produit supplémentaire obtenu. Le Gouvernement flamand estime qu'en réalité rien n'a donc changé pour les provinces concernées.

Le Gouvernement flamand fait observer qu'une modification de la dotation par référence à un produit fiscal ne signifie pas que la règle qui modifie la dotation soit elle-même une règle fiscale. « Ainsi, une réglementation en matière de bourses d'études, de subventions ou d'allocations peut faire référence à un produit fiscal sans que la réglementation concernant les critères devienne de ce fait une réglementation fiscale ». Il estime dès lors que la Région peut, à l'intérieur de ses compétences, faire référence à un produit fiscal.

A.4. Les parties requérantes répliquent que la dissolution de la s.c. Imalso et le transfert des missions, des biens et du personnel de celle-ci à la Région flamande ont créé une situation totalement neuve. Auparavant, les deux provinces détenaient des parts dans la s.c. Imalso et pouvaient intervenir dans sa gestion. Dès lors que la Région flamande assume seule la responsabilité des anciennes « missions Imalso », les deux provinces ne peuvent plus être censées contribuer aux frais résultant de ces missions.

Selon les parties requérantes, la Région flamande les oblige – sous peine de réduction de leur part dans la dotation du Fonds des provinces – à percevoir des centimes additionnels sur les biens immobiliers et à lui céder le produit supplémentaire des centimes additionnels au précompte immobilier levé sur certains biens. Elles maintiennent leur point de vue selon lequel ceci constitue une violation de l'autonomie (fiscale) provinciale et des règles répartitrices de compétences.

Quant au deuxième moyen

A.5. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée instaure un traitement inégal des parties requérantes par rapport aux trois autres provinces flamandes. En effet, la disposition en cause impose une charge aux provinces d'Anvers et de Flandre orientale, en contradiction avec les règles générales d'attribution du Fonds des provinces qui sont basées sur des critères objectifs.

Les parties requérantes allèguent que les provinces d'Anvers et de Flandre orientale, contrairement aux trois autres provinces flamandes, étaient effectivement détentrices de parts dans la s.c. Imalso mais que ce critère n'est plus pertinent, étant donné que cette société a été dissoute et que ses missions et ses biens ont été transférés de plein droit à la Région flamande. Il n'existerait dès lors plus aucun fondement juridique qui obligerait les provinces d'Anvers et de Flandre orientale à contribuer au financement des missions en cause.

Les parties requérantes estiment que l'objectif de « simplification » et celui d'« éviter la bureaucratie », mentionnés dans les travaux préparatoires, ne sauraient justifier que la Région flamande impose à certaines provinces une dépense obligatoire en vue du financement de missions qui relèvent de plein droit de la Région flamande. Elles font observer que le texte même de la disposition attaquée montre que les buts invoqués ne constituent pas les objectifs réels du législateur décréteur. « La disposition attaquée prévoit en effet la possibilité, pour les provinces, de verser d'abord les recettes supplémentaires à la Région flamande et de se voir payer ensuite la totalité de la dernière avance trimestrielle provenant du Fonds des provinces. Dans ce cas, la simplification visée n'est pas réalisée. »

A.6. Le Gouvernement flamand conteste que la disposition attaquée soit contraire au principe d'égalité.

La disposition en cause vise à déduire une recette déterminée. Le Gouvernement flamand estime que le critère de distinction est objectif – il peut être prouvé précisément quelle est la hauteur de la recette à déduire – et pertinent. La thèse selon laquelle l'objectif du législateur décréteur ne tiendrait pas compte de la circonstance qu'il n'existe désormais plus de fondement juridique pour pourvoir au financement des missions qui étaient auparavant celles de la s.c. Imalso ne serait pas pertinente. Le législateur décréteur entendait ne pas laisser bénéficier les deux provinces des recettes supplémentaires du précompte immobilier obtenues à la suite de travaux financés au moyen de deniers publics. C'est pourquoi le législateur décréteur a prévu une diminution de la

dotation à concurrence de ces recettes supplémentaires. La règle contestée fournit elle-même le fondement juridique à cette fin.

Le Gouvernement flamand répète que rien n'a changé en réalité par rapport à la situation antérieure - avant la dissolution de la s.c. Imalso -, que les parties requérantes n'ont jamais dénoncée ou ressentie comme étant discriminatoire.

Le Gouvernement flamand estime qu'il relève de la liberté politique du législateur décrétoal de tenir compte des recettes dont bénéficient certaines provinces lorsqu'il fixe les règles en matière de dotation, *a fortiori* lorsque les travaux qui sont à l'origine de ces recettes n'ont pas été financés au moyen de fonds provinciaux mais avec des fonds de l'Etat belge, auquel a succédé en droit la Région flamande.

A.7. Les parties requérantes répliquent que la Région flamande ne dit pas ce qui justifierait que la disposition attaquée déroge aux critères objectifs, non discriminatoires, que le législateur décrétoal a fixés en vue de la répartition des dotations du Fonds des provinces entre les cinq provinces flamandes. Cette justification ne peut, selon elles, consister dans la circonstance que le tunnel sous l'Escaut est un projet d'intérêt général, de sorte que la Région serait habilitée à exiger les recettes provinciales supplémentaires. En effet, la Région flamande a réalisé dans différentes provinces des projets d'intérêt général qui procurent des recettes aux provinces concernées. Il en est notamment ainsi de tous les travaux d'infrastructure réalisés par ou pour le compte de la Région flamande (autoroutes, canaux, etc.), qui ont pour résultat de désenclaver certaines zones, de sorte que la province peut réaliser des recettes supplémentaires par le biais des centimes additionnels au précompte immobilier.

Les parties requérantes n'excluent pas que l'incidence des travaux d'infrastructure régionaux sur les recettes provinciales puisse constituer un critère objectif pour l'octroi des dotations aux provinces, mais à la condition que ce critère soit appliqué à toutes les provinces et pour tous les projets. Or, dans le cas d'espèce, le financement régional de deux provinces est réduit en raison d'un seul projet, à savoir le tunnel sous l'Escaut. Les parties requérantes sont ainsi traitées différemment des autres provinces flamandes, sans que ceci repose sur un critère objectif et pertinent. La mesure serait à tout le moins disproportionnée à l'objectif qu'elle prétend servir.

- B -

B.1. Les provinces d'Anvers et de Flandre orientale demandent l'annulation de l'article 26 du décret du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999, qui dispose :

« Art. 26. § 1er. Le Gouvernement flamand est autorisé à diminuer, chaque année à l'occasion du paiement de la dernière avance trimestrielle du 'Vlaams Provinciefonds', les quotes-parts attribuées aux provinces d'Anvers et de Flandre orientale de 32.206.000 francs pour la province d'Anvers et de 1.305.000 francs pour la province de Flandre orientale. Cette réduction ne peut être appliquée que dans la mesure où la province d'Anvers et/ou la province de Flandre orientale n'ont pas versé à la Région flamande, à la date de paiement de la dernière avance trimestrielle du 'Vlaams Provinciefonds', le produit supplémentaire des centimes additionnels de l'année passée pour les biens immeubles définis par la loi du 8 mai 1929 relative à la construction d'un tunnel sous l'Escaut, à Anvers, et à l'aménagement de la rive gauche. L'abandon du produit supplémentaire est limité à 32.206.000 francs pour la province d'Anvers et de 1.305.000 francs pour la province de Flandre orientale.

§ 2. Les montants de 32.206.000 francs et de 1.305.000 francs sont ajustés annuellement, à partir de l'année budgétaire 2000, en fonction de l'ajustement annuel du ' Vlaams Provinciefonds ' ».

B.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 162, alinéa 1er, et 170, § 3, de la Constitution, en ce que la disposition attaquée obligerait les provinces d'Anvers et de Flandre orientale, d'une part, à tirer une partie de leurs recettes de centimes additionnels au précompte immobilier et, d'autre part, à céder une partie de leurs recettes à la Région flamande, alors que seul le législateur fédéral est compétent pour régler la fiscalité provinciale.

B.3. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour le financement général des provinces.

La Région flamande a exercé cette compétence en adoptant le décret du 29 avril 1991 relatif au Fonds flamand des provinces. Une dotation est inscrite chaque année au budget de la Région flamande pour le Fonds flamand des provinces. Cette dotation est répartie entre les cinq provinces flamandes, partiellement en parts égales et partiellement sur la base des critères suivants : le nombre d'habitants, la superficie, la densité de population, la population active et le rendement de l'impôt foncier des provinces.

Le paiement de la dotation du Fonds des provinces s'opère par le versement d'avances trimestrielles. Dans le courant du premier mois de chaque trimestre, il est accordé à chaque province une avance égale au quart de sa quote-part dans la dotation de la dernière année pour laquelle le Gouvernement flamand a fixé la répartition. Lors de la fixation ultérieure de la dotation, le trop-perçu éventuel est débité du compte de la province concernée.

B.4. La disposition attaquée autorise le Gouvernement flamand à diminuer d'un montant déterminé la dernière avance trimestrielle de la dotation du Fonds des provinces accordée aux provinces d'Anvers et de Flandre orientale. Cette disposition concerne par conséquent le financement des provinces.

Ne change rien à cette constatation, la circonstance qu'il est fait référence au produit des centimes additionnels au précompte immobilier dû sur certains biens immobiliers. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition litigieuse ne leur impose aucune obligation de tirer une partie de leurs revenus de centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier ni de céder une partie de leurs recettes à la Région flamande, mais elle se borne à prendre en compte, en vue de fixer la dotation du Fonds des provinces, certaines recettes que les provinces concernées tirent des centimes additionnels. Cette réglementation ne touche donc pas à la compétence du législateur fédéral visée aux articles 162, alinéa 1er, et 170, § 3, de la Constitution.

B.5. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.6. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition attaquée instaurerait un traitement inégal des parties requérantes par rapport aux trois autres provinces flamandes.

B.7. C'est au législateur décrétoal qu'il appartient, dans l'exercice de sa compétence pour le financement des provinces, de fixer et de désigner les critères et les éléments devant servir au calcul de la dotation de chaque province. La Cour doit veiller à ce que le législateur décrétoal respecte, à cet égard, les principes d'égalité et de non-discrimination. Le législateur décrétoal dispose en ce domaine d'une large marge d'appréciation. La Cour peut seulement considérer qu'une différence de traitement est inconstitutionnelle lorsqu'elle n'est pas susceptible de justification raisonnable.

B.8. Les deux provinces requérantes étaient détentrices de parts de la Société intercommunale de la rive gauche de l'Escaut (Imalso), constituée le 9 mars 1929 en tant que société civile ayant adopté la forme de la société coopérative. La création de Imalso a été confirmée par la loi du 8 mai 1929. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, la société avait pour objet «l'établissement, l'entretien et l'exploitation du tunnel sous l'Escaut, au droit

d'Anvers, ainsi que la mise en valeur et la réalisation des terrains de la rive gauche de l'Escaut et l'exécution de tous les travaux que cette mise en valeur et cette réalisation pourraient comporter ».

Du fait des travaux financés avec des fonds publics, un certain nombre de biens immobiliers ont vu croître fortement leur valeur. Les détenteurs de parts convinrent de faire apport à la société des recettes supplémentaires résultant de cette hausse. En ce qui concerne les provinces d'Anvers et de Flandre orientale, ces recettes supplémentaires résultaient de l'accroissement du produit de l'impôt foncier et des centimes additionnels sur certains biens immobiliers.

Selon l'article 4 de ses statuts, Imalso a été constituée pour une durée de 70 ans. La société a par conséquent été dissoute de plein droit à l'échéance, en 1999. L'article 34 du décret du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 a abrogé la loi précitée du 8 mai 1929. L'exécution des missions de Imalso et les droits, obligations et biens de la société ont été transférés à la Région flamande, à savoir au service à gestion séparée, nouvellement créé, « Linker Scheldeover - LSO ».

B.9. Du fait de la dissolution de la société coopérative Imalso, l'obligation de céder au gestionnaire du tunnel les recettes supplémentaires résultant de la plus-value des terrains disparaissait.

Le législateur décréto pouvait raisonnablement considérer que ces recettes supplémentaires ont placé les provinces d'Anvers et de Flandre orientale dans une situation financière qui pouvait justifier une adaptation de la dotation qu'elles reçoivent du Fonds des provinces.

B.10. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 juillet 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets