

Numéros du rôle : 6650 et 6687
Arrêt n° 121/2018 du 4 octobre 2018

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation du décret flamand du 2 décembre 2016 modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes et abrogeant le décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (Fonds flamand des villes), introduits par la ville de Grammont et autres et par la ville de Vilvorde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 avril 2017 et parvenue au greffe le 20 avril 2017, un recours en annulation du décret flamand du 2 décembre 2016 « modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes et abrogeant le décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du ‘ Vlaams Stedenfonds ’ (Fonds flamand des Villes) » (publié au *Moniteur belge* du 30 décembre 2016) a été introduit par la ville de Grammont, la ville de Ninove, la commune de Denderleeuw, la ville de Lommel, les communes de Wetteren, Heusden-Zolder, Maasmechelen, Houthalen-Helchteren, Beveren, Destelbergen, Herck-la-Ville, Lochristi, Zonhoven et Tessenderlo, la ville de Halen et les communes d’Alken, Lummen, Wichelen et Nazareth, assistées et représentées par Me J. Vanpraet, avocat au barreau de Bruges.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 juin 2017 et parvenue au greffe le 26 juin 2017, la ville de Vilvorde, assistée et représentée par Me J. Roggen et Me L. Sallaerts, avocats au barreau de Hasselt, a introduit un recours en annulation du même décret.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6650 et 6687 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Beringen, assistée et représentée par Me J. Vanpraet;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles (dans chaque affaire).

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réplique dans l’affaire n° 6650.

Par ordonnance du 25 avril 2018, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l’audience au 6 juin 2018.

A l’audience publique du 6 juin 2018 :

- ont comparu :
  - . Me J. Vanpraet, pour les parties requérantes et la partie intervenante dans l’affaire n° 6650;
  - . Me J. Roggen, également *loco* Me L. Sallaerts, pour la partie requérante dans l’affaire n° 6687;

. Me B. Martel et Me K. Calewaert, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 l'article 2 du décret attaqué (première branche du moyen unique dans l'affaire n° 6650)*

A.1. Les parties requérantes et la partie intervenante prennent un moyen unique de la violation, par l'article 2 du décret flamand du 2 décembre 2016 modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes et abrogeant le décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (Fonds flamand des villes) (ci-après : le décret attaqué), des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec le principe de l'autonomie locale, tel qu'il est consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution et par l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2. Les parties requérantes et la partie intervenante affirment dans la première branche du moyen unique que l'article 2 du décret attaqué répartit les moyens du Fonds flamand des communes de manière discriminatoire.

La disposition attaquée ferait naître une différence de traitement entre, d'une part, les 34 villes-centres nommément citées, à savoir des grandes villes régionales et des villes provinciales, et les communes côtières, qui ont droit à un prélèvement de 40,9641 % du Fonds, et, d'autre part, les autres communes qui ne peuvent prétendre à ce prélèvement.

Elles estiment que cette différence de traitement n'est ni objectivement ni raisonnablement justifiée, d'autant que le prélèvement porte sur une part considérable des moyens financiers.

Les motivations du législateur décréteur, qui entendait simplement pérenniser la répartition existante des moyens financiers, ne sauraient donc justifier la disposition attaquée. À cet égard, les parties requérantes et la partie intervenante renvoient à l'avis n° 59.551/3 du Conseil d'État.

La distinction serait purement arbitraire. Elle ne serait conforme ni à la réalité actuelle, ni aux évolutions futures. Le décret attaqué ne prévoit pas d'autres critères ou clés de répartition qui justifieraient que les 34 communes nommément citées puissent objectivement prétendre au prélèvement, de sorte que, d'une part, d'autres communes, quelle que soit leur évolution, n'entrent jamais ou ne peuvent jamais entrer en considération pour bénéficier du prélèvement et que, d'autre part, les 34 communes nommément citées continuent de bénéficier de ce prélèvement. Ce traitement de faveur à l'égard des 34 communes nommément citées ne reposerait en aucun cas sur les chiffres de la population, étant donné que des communes comme Lommel et Beveren comptent plus d'habitants que certaines des communes nommément citées.

Les parties requérantes et la partie intervenante ajoutent qu'après le prélèvement de 40,9641 %, les moyens restants du Fonds sont répartis sur la base de critères qui tiennent compte de la fonction de centre, de la pauvreté

et des indicateurs sociaux, de sorte qu'il est tenu compte des besoins spécifiques des villes-centres. Il est établi que les 34 communes nommément citées, qui sont considérées en l'espèce comme des villes-centres, et les communes côtières sont une nouvelle fois financièrement privilégiées par rapport à d'autres communes. On ne saurait admettre que le prélèvement destiné aux 34 communes nommément citées repose sur un besoin spécifique. Premièrement, il n'est pas démontré qu'un tel besoin existe. Deuxièmement, la désignation de ces villes-centres ne correspondrait pas au rôle et à la typologie actuels des villes et reposerait plutôt sur des motifs historiques aujourd'hui dépassés. Les parties requérantes et la partie intervenante invoquent plusieurs études récentes qui concluent à une autre répartition et à une autre catégorisation des communes.

A.3.1. Le Gouvernement flamand soulève l'irrecevabilité partielle du moyen unique. Il fait valoir que les parties requérantes n'exposent pas clairement en quoi la disposition attaquée violerait le principe de l'autonomie locale.

Les parties requérantes et la partie intervenante contestent cette exception et soulignent qu'elles sont toutes des communes qui ne sont pas considérées comme des villes-centres au sens de la disposition attaquée, de sorte qu'elles ne peuvent pas prétendre aux prélèvements en question, ce qui rend l'exécution des missions communales plus difficile.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 2 du décret attaqué poursuit un but légitime, qui consiste à regrouper, sans ambiguïté, dans une catégorie déterminée du critère du financement spécial, toutes les villes et les communes bénéficiant d'un financement spécial attribué par le Fonds des communes, de manière à établir clairement et avec toute la sécurité juridique requise la part individuelle de chacune des communes concernées dans le financement spécial. Il reconnaît que la disposition attaquée maintient en réalité le *statu quo*, étant entendu que les communes relevant de la catégorie des villes-centres sont maintenant nommément citées et qu'une légère modification a été apportée pour éviter une distorsion disproportionnée de la concurrence entre les villes de Bruges et de Louvain, du fait de l'accroissement escompté de la population pour la ville de Louvain.

Ensuite, il estime que le législateur décrétoal dispose d'une grande marge d'appréciation en ce qui concerne le financement et le subventionnement des pouvoirs locaux et qu'il doit, à cet égard, nécessairement prévoir des catégories générales. Le législateur décrétoal peut fonder l'attribution des moyens financiers sur la qualité de ville-centre, de ville provinciale ou de commune côtière. Selon le Gouvernement flamand, il n'est pas nécessaire d'utiliser d'autres critères, tels que le chiffre de la population. En effet, la désignation des catégories de communes concernées qui peuvent bénéficier du prélèvement est objectivement et raisonnablement justifiée. À cet égard, il renvoie au « Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen » (Schéma de structure d'aménagement de la Flandre), à une étude réalisée par le Crédit communal en 1998 et à un avis du « Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) » (Conseil socio-économique de la Flandre), dont il ressortirait que les villes concernées sont confrontées à des défis supplémentaires.

Le Gouvernement flamand conteste également la critique selon laquelle le prélèvement ne serait pas justifié parce qu'il aurait déjà été tenu compte des besoins spécifiques des villes-centres lors de la répartition de la part restante du Fonds des communes. Il fait valoir que ce raisonnement ne tient pas, puisque le fait d'avoir une « fonction de centre » ne correspond pas au critère permettant de déterminer si une commune est ou non une « ville-centre » au sens de la disposition attaquée (à savoir les 13 villes-centres initiales et les 21 villes provinciales), ou à la qualité de commune côtière. Le prélèvement destiné à ces 34 communes pouvait se justifier à la lumière de plusieurs indicateurs révélant un besoin d'aide supplémentaire pour l'administration, la police, la culture et les loisirs. Le Gouvernement flamand observe que, sur ce point, rien n'a changé. Il n'aperçoit pas non plus en quoi les études proposant d'autres typologies auxquelles les parties requérantes et la partie intervenante font référence devraient conduire à une autre conclusion. Selon lui, les études ne font que confirmer qu'il est difficile de prévoir une répartition univoque, ce qui ne restreint pas la liberté d'action du législateur décrétoal. Il attire également l'attention sur le fait qu'il n'est pas prouvé que la répartition serait rattrapée par la réalité. Enfin, il observe que l'avis du Conseil d'État auquel il est fait allusion ne concerne pas la disposition attaquée.

Les parties requérantes et la partie intervenante maintiennent que les travaux préparatoires et le mémoire du Gouvernement flamand ne justifient pas, par des données et analyses actuelles, le fait que seules les 34 villes et communes côtières désignées puissent prétendre au prélèvement. Ce qui justifiait à l'époque l'attribution des prélèvements n'est plus valable car la situation a évolué entre-temps. Ainsi, le décret attaqué n'aurait pas été précédé des indispensables études relatives aux typologies communales, fondées sur des données et critères actuels. Les ministres auraient déjà admis à plusieurs reprises, lors des travaux préparatoires, que la répartition était dépassée.

*Quant aux articles 3 à 7 du décret attaqué (la seconde branche du moyen unique dans l'affaire n° 6650 et le moyen unique dans l'affaire n° 6687)*

A.4.1. Les parties requérantes et la partie intervenante dans l'affaire n° 6650 prennent un moyen unique de la violation, par les articles 3 à 7 du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec le principe de l'autonomie locale, tel qu'il est consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution et par l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Elles font valoir que la clé de répartition de la dotation complémentaire, telle qu'elle est prévue par les articles 3 à 7 du décret attaqué, est discriminatoire. Les dispositions attaquées feraient naître une différence de traitement entre, d'une part, les 13 villes-centres nommément citées, qui bénéficient d'une dotation complémentaire, et, d'autre part, les autres communes, qui sont exclues de ce financement complémentaire.

A.4.2. Elles estiment que cette différence de traitement n'est ni objectivement ni raisonnablement justifiée.

Selon les parties requérantes et la partie intervenante, les raisons qui ont poussé le législateur décréteur à ne rien changer dans la répartition existante ne sauraient justifier que la dotation complémentaire soit réservée pour les 13 villes-centres nommément citées. Le fait que la répartition prévue par les dispositions attaquées soit calquée sur la répartition du Fonds des villes qui existait auparavant ne justifie pas l'exclusion des autres communes. Les parties requérantes et la partie intervenante font valoir que la dotation complémentaire et la dotation antérieure attribuée par le Fonds des villes ne sont pas de même nature. L'article 10, *juncto* l'article 3, § 2, du décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (Fonds flamand des villes), aujourd'hui abrogé, prévoyait un droit de tirage pour la réalisation d'objectifs spécifiques. Par contre, les moyens de la dotation complémentaire ne sont en aucune façon affectés par les dispositions attaquées. Pour les 13 villes-centres, ces moyens constitueraient un complément au financement de base général, en particulier à leur prélèvement provenant du Fonds flamand des communes.

Les parties requérantes et la partie intervenante ajoutent qu'une discrimination du passé ne saurait en aucun cas justifier le maintien de cette discrimination pour l'avenir.

Elles font valoir qu'en ce qui concerne la défense de l'intérêt communal en tant qu'aspect de l'autonomie locale garantie par l'article 162 de la Constitution, toutes les communes se trouvent dans la même situation, alors que les dispositions du décret attaqué fondent la répartition de la dotation complémentaire – laquelle vise des matières relevant de l'intérêt communal - sur des critères qui s'appliquent à la mise en œuvre d'une politique spécifique, en l'occurrence la lutte contre l'exode urbain et l'augmentation de l'assise démocratique dans les villes (améliorer la viabilité des villes, augmenter la qualité de l'administration et lutter contre la dualisation).

La justification qui peut éventuellement trouver son fondement dans l'objectif politique spécifique ne tient cependant plus, étant donné que les moyens de la dotation complémentaire ne sont plus affectés et ne servent donc plus à réaliser ces objectifs spécifiques. La justification avancée en ce qui concerne la sélection des communes ne saurait être invoquée utilement pour justifier la différence de traitement attaquée. Les parties requérantes et la partie intervenante renvoient, à cet égard, à l'avis n° 59.551/3 du Conseil d'État.

Elles ajoutent que la circonstance que les villes-centres auraient des besoins spécifiques ne justifie pas la dotation complémentaire reçue par les 13 villes-centres. Elles font valoir que les moyens du Fonds des communes sont en effet répartis entre les communes sur la base de critères tenant compte de la nature de ville-centre, de la « fonction de centre », de la pauvreté et d'indicateurs sociaux, de sorte qu'il est déjà tenu compte des besoins spécifiques des villes-centres.

A.5.1. La ville de Vilvorde, partie requérante dans l'affaire n° 6687, prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 3 à 7 du décret attaqué.

A.5.2. Les dispositions attaquées feraient naître une différence de traitement entre les 13 villes-centres, qui bénéficient d'un financement complémentaire, et les autres communes, en particulier la ville de Vilvorde, qui ne peuvent prétendre à ces moyens complémentaires.

La partie requérante estime que cette différence de traitement n'est ni raisonnablement ni objectivement justifiée. Selon elle, on ne saurait admettre l'unique déclaration du législateur décrétal selon laquelle il ne souhaitait rien changer aux rapports financiers existants.

La différence de traitement critiquée par la partie requérante (en ce compris la sélection des 13 villes) a pu être justifiée, à l'époque de la création du Fonds des villes, par les dépenses supplémentaires effectuées pour les missions spécifiques liées à la fonction de « centre » de ces villes. La partie requérante estime toutefois que la sélection des 13 villes-centres visées dans les dispositions attaquées ne repose pas sur des critères actuels, objectifs et raisonnablement justifiés. La qualification de ville-centre qui a été utilisée pour la sélection de ces 13 villes est dépassée et ne correspond plus à la typologie actuelle des villes flamandes et aux problèmes qu'elles rencontrent. La ville de Vilvorde estime qu'elle aurait à relever des défis comparables aux défis auxquels les 13 villes-centres nommément citées par le législateur décrétal sont confrontées et qu'elle se trouverait donc dans une situation comparable à celle de ces villes. Ceci ressortirait de plusieurs études récentes qui, indépendamment des éventuelles différences de répartition par rapport à d'autres villes, s'accordent sur le fait que les défis de la ville de Vilvorde sont identiques à ceux des 13 villes-centres sélectionnées. Même les ministres compétents auraient reconnu que cette sélection est dépassée. La partie requérante fait valoir qu'il a été confirmé à plusieurs reprises, lors des travaux préparatoires, que la situation de la ville de Vilvorde était comparable à celle des 13 villes-centres.

La distinction reposerait par ailleurs sur des critères qui étaient applicables à l'époque pour mener une politique spécifique, à savoir mettre fin à l'exode urbain et augmenter l'assise démocratique dans les villes afin, d'une part, d'augmenter la viabilité des villes et la qualité de l'administration, et, d'autre part, de lutter contre la dualisation. La réglementation attaquée n'est dès lors pas justifiée. Selon la partie requérante, la dotation complémentaire pour les 13 villes-centres est d'autant moins justifiée que, par suite des dispositions attaquées du décret, elle est devenue inconditionnelle, contrairement à ce qui était le cas dans le régime antérieur, dont elle découle. Étant donné que lesdites dispositions ne lient plus les moyens financiers complémentaires à l'objectif spécifique poursuivi à l'époque, il ne serait plus justifié non plus de ne réserver ces moyens qu'aux 13 villes-centres.

La partie requérante fait encore observer que la circonstance que les 13 villes-centres sélectionnées auraient des besoins spécifiques ne justifie pas la dotation complémentaire des 13 villes-centres. Elle affirme que les moyens financiers du Fonds des communes sont déjà répartis entre les communes sur la base de critères prenant en compte la nature de ville-centre, la fonction de « centre », la pauvreté et les indicateurs sociaux, de sorte que le législateur décrétal tient déjà compte des besoins spécifiques des villes-centres.

A.6.1. Le Gouvernement flamand soulève l'irrecevabilité partielle du moyen unique dans l'affaire n° 6650. Il fait valoir que les parties requérantes et la partie intervenante n'exposent pas clairement en quoi les dispositions attaquées violeraient le principe de l'autonomie locale.

Les parties requérantes et la partie intervenante contestent cette exception et soulignent qu'elles sont toutes des communes qui ne sont pas reconnues comme des villes-centres par la disposition attaquée, de sorte qu'elles sont exclues de la dotation complémentaire, ce qui rend l'exécution des missions communales plus difficile.

A.6.2. Le Gouvernement flamand répète que le législateur décrétal dispose d'une grande liberté d'action en ce qui concerne le financement et le subventionnement des pouvoirs locaux. Il confirme que le législateur décrétal entendait seulement intégrer le Fonds des villes dans le Fonds des communes, sans toucher aux rapports financiers existants et sans renoncer à l'objectif qui consiste à affecter ces moyens à la lutte contre les problèmes des grandes villes et des villes-centres. Selon lui, le maintien du *statu quo* n'est pas manifestement déraisonnable.

Il soutient ensuite qu'en ce qui concerne l'attribution de la dotation complémentaire, la désignation des 13 villes-centres nommément citées est objectivement et raisonnablement justifiée. À cet égard, il renvoie au Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, à une étude réalisée par le Crédit communal en 1998 et à un avis rendu en 1995 par le Conseil socio-économique de la Flandre, dont il ressort que, contrairement aux autres villes et communes, les 13 villes-centres sélectionnées sont confrontées à des défis supplémentaires. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'eu égard à la problématique particulière des villes-centres sélectionnées, la distinction entre les 13 villes sélectionnées et les autres villes et communes est toujours raisonnablement justifiée. Il n'aperçoit pas pourquoi les études invoquées, qui proposent d'autres typologies, devraient conduire à une autre conclusion, y compris en ce qui concerne la situation de la ville de Vilvorde. Selon le Gouvernement

flamand, les études en question ne font que confirmer qu'il est très difficile de prévoir une répartition univoque, ce qui confirmerait d'autant plus la liberté d'action du législateur décréteur.

Le fait que les moyens financiers complémentaires ne sont plus affectés actuellement n'y changerait rien, d'autant que cette liberté accrue dans l'affectation des moyens financiers reconnaît l'autonomie locale, voire contribue à la renforcer. Le Gouvernement flamand souligne encore que les parties requérantes et la partie intervenante ne démontrent pas que le législateur décréteur devait prévoir les mêmes moyens complémentaires pour des communes autres que les 13 villes-centres sélectionnées.

Le Gouvernement flamand n'ignore toutefois pas que la section de législation du Conseil d'État aboutit à une autre conclusion, mais il conteste le raisonnement suivi par celle-ci. Selon lui, il n'est pas logique d'affirmer que les 13 villes-centres seraient déjà financées d'une manière suffisamment distincte si 21 villes provinciales relèvent également de l'article 6, § 1er, 1°, du décret du 15 juillet 2002 « réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes » (ci-après : le décret sur le Fonds des communes). Il s'avère que l'article précité ne tient pas compte des besoins spécifiques des villes-centres. Le prélèvement en vue du financement spécial des villes-centres et des communes côtières est, selon lui, fondé sur des indicateurs qui font apparaître un plus grand besoin d'aide pour l'administration, la police, la culture et les loisirs. Il ajoute qu'on ne saurait sérieusement affirmer que les 13 villes-centres sélectionnées bénéficient d'un financement suffisant en vertu de l'article 6, § 1er, 2°, du décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (Fonds flamand des villes) (ci-après : le Fonds des communes) parce que le critère de « fonction de centre », utilisé dans ce décret, ne correspond absolument pas au critère concernant la dotation complémentaire, qui permet de déterminer si une commune est l'une des 13 villes-centres, ni au critère concernant la problématique de l'exode urbain, etc.

#### *Quant au maintien des effets*

A.7.1. Le Gouvernement flamand demande à titre subsidiaire, en cas d'une éventuelle annulation, de maintenir les effets des dispositions attaquées jusqu'à l'adoption d'un nouveau décret et au plus tard jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire 2019, afin d'éviter des difficultés budgétaires et des problèmes financiers, étant donné que des moyens financiers ont déjà été affectés sur la base des dispositions attaquées. Le maintien provisoire des effets jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire 2019 serait justifié par des motifs de sécurité juridique car cette période correspond à la législature régionale 2014-2019, qui prend fin le 31 décembre 2019 et ne contrecarre donc pas le plan communal pluriannuel établi en vertu de l'article 146 du décret communal.

A.7.2. Les parties requérantes et la partie intervenante dans l'affaire n° 6650 estiment qu'il n'y a pas lieu de maintenir les effets des dispositions dont elles poursuivent l'annulation jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire 2019 plutôt que jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire 2018. La partie requérante dans l'affaire n° 6687 s'oppose à un maintien des effets, en ce que ce maintien consoliderait une situation inconstitutionnelle, alors que rien n'empêcherait, dans l'attente d'une nouvelle réglementation pour les villes-centres, de suspendre la distribution des moyens financiers ou de les répartir conformément au régime général de l'ancien article 6, § 1er, du décret sur le Fonds des communes.

- B -

#### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1. Le décret du 2 décembre 2016 modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes et abrogeant le décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (ci-

après : le décret attaqué) porte sur les moyens du Fonds des communes et du Fonds des villes, qui pourvoient au financement des villes et communes.

B.2. L'article 2 attaqué remplace l'article 6, § 1er, du décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes (ci-après : le décret sur le Fonds des communes) comme suit :

« Le Fonds des Communes est réparti parmi les communes selon les critères suivants :

1° 40,9641 % pour le financement spécial des villes-centres et des communes côtières :

a) 29,9168 % en fonction du nombre d'habitants dans les villes d'Anvers et de Gand;

b) 1,5956 % pour la ville de Bruges;

c) 1,1167 % pour la ville de Louvain;

d) 5,3433 % en fonction du nombre d'habitants dans les villes suivantes : Turnhout, Roulers, Genk, Ostende, Hasselt, Saint-Nicolas, Courtrai, Malines et Alost;

e) 1,9945 % en fonction du nombre d'habitants dans les villes suivantes : Aarschot, Deinze, Termonde, Diest, Eeklo, Geel, Hal, Herentals, Ypres, Knokke-Heist, Lierre, Lokeren, Mol, Audenarde, Renaix, Saint-Trond, Tielt, Tirlemont, Tongres[, Vilvorde] et Waregem;

f) 0,9972 % en fonction du nombre d'habitants dans les communes dont le territoire est limitrophe de la mer;

2° 7,9778 % pour la fonction de centre :

a) 3,9889 % en fonction de la population active occupée dans la commune;

b) 3,9889 % en fonction du nombre d'élèves et d'étudiants qui suivent un enseignement sur le territoire de la commune;

3° 30,1163 % pour la pauvreté fiscale :

a) 18,9474 % sur la proportionnalité inverse du produit global de l'impôt des personnes physiques des habitants de la commune, à l'exclusion des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques;

b) 11,1689 % sur la proportionnalité inverse du revenu cadastral imposable global sur le territoire de la commune;



4° 5,9834 % pour les espaces libres sur la base de la superficie des bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréation et vergers;

5° 14,9584 % pour critères sociaux :

a) 0,9972 % en fonction du nombre de personnes bénéficiant d'un règlement préférentiel dans l'assurance maladie, à l'exclusion des bénéficiaires du revenu d'intégration;

b) 3,9889 % en fonction du nombre de demandeurs d'emploi de courte scolarisation avec une demande d'allocation de chômage;

c) 2,9917 % en fonction du nombre moyen sur trois ans des naissances dans une familles défavorisée;

d) 2,9917 % en fonction du nombre d'appartements locatifs sociaux;

e) 3,9889 % en fonction du nombre moyen sur trois ans des personnes ayant droit à un revenu d'intégration sociale ».

Le Fonds des communes contient en premier lieu les moyens (40,9641 % du Fonds) destinés au financement spécial des villes-centres et des communes côtières (article 6, § 1er, 1°). Il contient aussi les moyens (59,0359 % du Fonds) destinés au financement général de toutes les villes et communes qui sont répartis en fonction d'une série de critères précisés (article 6, § 1er, 2° à 5°).

C'est dans le cadre du financement spécial précité qu'il est en substance procédé à une répartition des villes et communes en six catégories de communes. Ces moyens sont répartis sur la base de coefficients de pondération ou prélèvements fixes pour une catégorie d'une seule ville ou de plusieurs. La quote-part respective des villes et communes dans le Fonds dépend de la catégorie dans laquelle elles sont réparties. Les autres moyens sont répartis entre toutes les 308 villes et communes flamandes sans répartition en catégories.

B.3. Les articles 3 à 8 du décret attaqué tendent à supprimer le Fonds des villes et à intégrer ce flux de financement dans le Fonds des communes. Outre le financement de base précité des communes (article 6, § 1er, du décret sur le Fonds des communes), le législateur décretaal a inscrit une dotation complémentaire pour les villes-centres au budget du Fonds des communes (article 19<sup>terdecies</sup> du décret sur le Fonds des communes, inséré par l'article 4 attaqué).

L'intégration du Fonds des villes dans le Fonds des communes s'accompagne du remplacement du financement conditionnel des villes-centres prévu auparavant par un financement inconditionnel, dans le cadre duquel les rapports existants entre ces villes sont respectés et qui permet d'accroître la liberté d'action des villes et des communes (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/1, pp. 3-4).

Cette dotation complémentaire précitée est répartie entre ces villes-centres, non pas selon les critères de pondération de l'article 6, § 1er, 1°, du décret sur le Fonds des communes, mais selon des règles spécifiques (article 19*sexiesdecies* du décret sur le Fonds des communes, inséré par l'article 7 attaqué). Les trois quarts de cette dotation complémentaire sont réservés à Anvers et Gand, alors que le reste de la dotation est affecté aux autres villes-centres, les moyens respectifs étant répartis proportionnellement sur la base des chiffres de la population les plus récents (article 19*quaterdecies* du décret sur le Fonds des communes, inséré par l'article 5 attaqué). Les parts dans la dotation complémentaire sont toujours payées à la fin du premier mois de chaque trimestre (article 19*quinquiesdecies* du décret sur le Fonds des communes, inséré par l'article 6 attaqué).

Il ressort des travaux préparatoires que cette dotation complémentaire est égale à la somme des droits de tirage indexés que ces villes-centres percevaient du Fonds des villes en 2016 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/1, p. 7). À partir de l'année budgétaire 2018, la dotation complémentaire est indexée annuellement d'un pourcentage d'évolution de 3,5 % (article 19*terdecies* du décret sur le Fonds des communes, inséré par l'article 4, attaqué), tel qu'il s'applique également à la dotation du Fonds des communes lui-même (article 3, § 2, du décret sur le Fonds des communes).

*Quant au moyen unique dans l'affaire n° 6650 et au moyen unique dans l'affaire n° 6687*

B.4. Les parties requérantes et la partie intervenante dans l'affaire n° 6650 sont vingt villes et communes qui ne peuvent prétendre ni au financement spécial pour les villes-centres et les communes côtières (article 2 attaqué), ni à une dotation complémentaire pour les

villes-centres (articles 3 à 7 attaqués). La partie requérante dans l'affaire n° 6687 est une ville qui ne peut prétendre à une telle dotation complémentaire (articles 3 à 7 attaqués).

Le moyen unique dans l'affaire n° 6650 est pris de la violation, par les articles 2 à 7 du décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de l'autonomie locale, garanti par les articles 41 et 162 de la Constitution et par l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le moyen unique dans l'affaire n° 6687 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 3 à 7 du décret attaqué.

Les parties requérantes font valoir qu'il n'existe pas de justification raisonnable à la différence de traitement entre les villes-centres et les communes côtières, d'une part, et les autres communes, d'autre part, dans le cadre de la répartition des moyens du Fonds des communes (première branche du moyen unique dans l'affaire n° 6650) et à la différence de traitement entre les villes-centres et les autres communes dans le cadre de la répartition de la dotation complémentaire du Fonds des communes (deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6650 et moyen unique dans l'affaire n° 6687).

Eu égard à leur connexité, les moyens sont examinés conjointement.

B.5. Afin de pouvoir assumer efficacement leurs tâches, les communes ont besoin de moyens financiers, compte tenu des circonstances spécifiques distinctes, comme la possibilité d'acquérir elles-mêmes des revenus, leur environnement socio-économique, leurs possibilités de développement, la fonction centrale qu'elles occupent et l'environnement rural (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1148/1, p. 5). Le financement général des villes et communes est en principe assuré via le Fonds des communes, un « fonds de financement général dont les moyens sont attribués aux communes en tant qu'aide générale pour leur gestion et sans qu'elles doivent suivre des procédures spécifiques à cet égard » (*ibid.*, p. 3). La répartition de ces moyens s'effectue sur la base de paramètres objectifs relatifs aux caractéristiques et aux défis des communes (*ibid.*, pp. 8-9). Outre ce fonds, il existait toutefois encore d'autres fonds qui prévoyaient un financement spécifique des communes.

B.6. Par le décret attaqué, le législateur décrétoal entendait réduire le financement des villes et des communes à deux flux de financement : le Fonds des communes et le Fonds d'investissement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/1, p. 3).

En désignant nommément les villes-centres et les communes côtières dans le cadre du financement spécial, en supprimant le Fonds des villes et en versant les moyens de ce Fonds en tant que flux de financement supplémentaire, mais inconditionnel, dans le Fonds des communes, le législateur décrétoal visait (1) à simplifier davantage le financement des villes et communes et à le rendre plus transparent; (2) à offrir aux villes et communes une stabilité financière et la sécurité juridique et (3) à garantir de façon maximale l'autonomie locale (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/3, pp. 3-4 et *ibid.*, n° 898/1, pp. 3-4).

Avec cette opération de simplification, le législateur décrétoal n'entendait pas procéder à de grands changements ou à des suppressions importantes dans la répartition des moyens en ce qui concerne le financement spécial des villes-centres, afin de ne pas déstabiliser les rapports financiers existants (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/3, pp. 3-4;). Il a seulement été tenu compte du fait que la population de Louvain dépasserait, selon les prévisions, le nombre de 100 000 habitants à partir de 2017 et qu'en raison de l'arrivée de cette ville dans la catégorie dont Bruges était jusqu'à présent la seule à faire partie, le financement de Bruges ne pouvait pas être influencé négativement. Partant, Louvain a été insérée dans une catégorie séparée, la dotation du Fonds des communes a été relevée en conséquence et les pourcentages de pondération de tous les critères de répartition ont dès lors été légèrement adaptés afin qu'aucune commune ne subisse une perte financière (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/3, pp. 3-4). Cette modification entre en vigueur dès le moment où la ville de Louvain atteint une population de 100 000 habitants ou plus (article 10 du décret attaqué).

B.7. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe s'applique également à l'égard des villes et communes (voy. arrêt n° 13/91 du 28 mai 1991).

B.8. En ce qui concerne le financement et les subventions des villes et des communes, le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. La Cour ne pourrait censurer

le choix politique du législateur décrétoal que s'il en résulte une différence de traitement qui est manifestement déraisonnable.

Afin d'apprécier cette justification raisonnable, la Cour doit non seulement prendre en compte les équilibres globaux dans le régime de financement dans sa totalité, mais elle doit aussi examiner si la répartition des moyens entre les villes et communes ne repose pas sur des critères manifestement déraisonnables.

Il convient à cet égard de tenir compte du fait que certains critères de répartition pouvant être perçus comme discriminatoires par les communes requérantes constituent un élément d'un règlement global. Il peut arriver, en pareil cas, que l'application concrète de certains critères, considérée isolément, soit moins favorable pour certaines communes. L'éventuelle annulation d'un élément de ce règlement global pourrait alors conduire à rompre l'équilibre qu'une approche plus globale ferait peut-être apparaître.

B.9.1. Les différences de traitement critiquées dans le cadre de la répartition des moyens entre, d'une part, les villes-centres et les communes côtières qui peuvent prétendre à un financement spécial et, d'autre part, les autres communes, et, dans le cadre de la répartition de la dotation complémentaire, entre, d'une part, les villes-centres qui ont une quote-part dans cette dotation et, d'autre part, les autres communes, reposent sur la répartition des communes en catégories.

B.9.2. Le législateur décrétoal peut faire usage de catégories (en l'espèce les villes-centres, les communes côtières et les autres communes) afin d'appréhender la diversité des besoins financiers des administrations locales avec un certain degré d'approximation.

B.9.3. Le législateur décrétoal a estimé, comme il l'avait déjà estimé lors de l'élaboration du décret original sur le Fonds des communes, que les défis qui découlent de la fonction centrale d'une ville ou d'une commune, notamment les missions spécifiques importantes comme le développement et l'exploitation d'une infrastructure minimale en matière d'administration, de police, de culture et de loisirs (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1148/1, p. 29), impliquent des dépenses supplémentaires considérables (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1148/1, p. 8; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/3, p. 3) qui nécessitent un financement spécial sans lequel la situation

financière de ces villes ou de ces communes serait fondamentalement déstabilisée (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1148/5, pp. 8-9). Le législateur décrétoal a estimé que les défis spécifiques consistant à mettre fin à l'exode urbain et à renforcer l'assise démocratique en menant une politique axée sur la viabilité urbaine, la lutte contre la dualisation et l'accroissement de la qualité administrative impliquent un financement complémentaire des villes (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1367/1, pp. 5-6; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/1, p. 4).

Les catégories des villes-centres et des communes côtières sont donc à mettre en relation avec les défis ou caractéristiques que ces communes ont en commun et avec les besoins de financement qu'ils impliquent.

B.9.4. Anvers et Gand, appelées les grandes villes, Bruges, Louvain, Turnhout, Roulers, Genk, Ostende, Hasselt, Saint-Nicolas, Courtrai, Malines et Alost, appelées les autres villes-centres, Aarschot, Deinze, Termonde, Diest, Eeklo, Geel, Hal, Herentals, Ypres, Knokke-Heist, Lierre, Lokeren, Mol, Audenarde, Renaix, Saint-Trond, Tielt, Tirlemont, Tongres, Vilvorde et Waregem, appelées les villes provinciales, sont nommément citées dans la catégorie des communes pouvant prétendre au financement spécial des villes-centres et des communes côtières (article 2).

Anvers, Gand, Alost, Bruges, Genk, Hasselt, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout sont nommément désignées comme villes-centres en ce qui concerne la dotation complémentaire (article 4).

B.9.5. Les parties requérantes font état de plusieurs études afin de démontrer que la répartition nominative des communes, établie par le législateur décrétoal, serait dépassée.

B.9.6. Il ressort de la genèse des catégories de communes visées par les articles 6, § 1er, 1°, et *19terdecies* du décret sur le Fonds des communes que le législateur décrétoal a opté, en vue d'assurer la sécurité juridique, pour des catégories fermées en désignant nommément les villes-centres. En ce qui concerne le financement spécial et la dotation complémentaire, il a désigné nommément les villes-centres, sans avoir procédé à une nouvelle étude. Il a eu plus précisément pour objectif de « rassembler sans ambiguïté toutes les villes et les communes

qui, dans le cadre du Fonds des communes, bénéficient d'un financement spécial dans la catégorie bien déterminée du critère de financement spécial, afin d'apporter la clarté et la sécurité juridique quant à la part individuelle dans le financement spécial dont bénéficie chaque commune concernée et afin d'offrir les garanties nécessaires en matière de planification financière » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 898/3, p. 3).

À cet égard, les dispositions attaquées maintiennent en réalité le *statu quo*.

B.9.7. La désignation nominative attaquée des villes-centres découle dans une large mesure, d'une part, du décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (Fonds flamand des villes) (ci-après : le décret sur le Fonds des villes), et, d'autre part, le décret sur le Fonds des communes. Les travaux préparatoires afférents au décret sur le Fonds des villes contiennent les précisions suivantes concernant la sélection des communes :

« Pour la sélection des villes, les sources suivantes ont été utilisées :

- le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre;
- la répartition selon le Conseil socio-économique de la Flandre *in* ' De stedelijke problematiek : een analyse tot op het gemeentelijk niveau ', datant de janvier 1995;
- la typologie socio-économique des communes, telle qu'elle a été publiée dans le n° 1998/3 du Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique.

Les villes sélectionnées sont toutes les villes qui, selon le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, sont des communes-centres dans une zone métropolitaine ou dans une zone urbaine régionale. Il s'agit également de toutes les villes qui, selon l'étude du Conseil socio-économique de la Flandre, ont une fonction centrale.

Par ailleurs, les villes sélectionnées appartiennent au cluster 9 ou 10 dans la typologie socio-économique des communes du Crédit communal. Le cluster 9 contient exclusivement des ' villes-centres '. Ces communes se distinguent par des scores très élevés concernant les facteurs relatifs à l'urbanisation, à l'activité économique et aux ' externalités-attractivité '. Le cluster 10 comprend les deux ' grandes villes ' et trois villes régionales importantes. Les caractéristiques sont identiques à celles du cluster 9, étant entendu que le facteur d' ' externalités-attractivité ' est encore plus prononcé.

Les villes qui satisfont, dans les trois typologies, aux critères de sélection sont : Alost, Anvers, Bruges, Hasselt, Genk, Gand, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1367/1, p. 4).

Les travaux préparatoires du décret sur le Fonds des communes exposent la sélection et la répartition des communes comme suit :

« (1) communes de 200 000 habitants ou plus

Le groupe des communes de 200 000 habitants ou plus ne compte que deux communes : les villes d'Anvers et de Gand. Un montant fixe par habitant, qui suppose que 30 % du Fonds des communes sont réservés pour ce critère, représente pour ces deux villes 77 % de leur quote-part.

Les 23 % restants sont déterminés par les autres critères qui valent également pour les autres communes. L'on abandonne ainsi le système de la quote-part globale fixe du Fonds des communes qui est attribuée aux deux métropoles dans une proportion fixe. Dans le nouveau système, les deux villes interviennent simplement dans la clé de répartition, avec toutefois une forte influence du nombre d'habitants.

(2) les communes entre 100 000 et 200 000 habitants

Dans le groupe des communes entre 100 000 et 200 000 habitants, il n'y a qu'une seule commune, à savoir Bruges. Dans le Fonds des communes précédent, Bruges faisait partie des villes-centres. Or, à l'époque, un régime complémentaire était aussi déjà prévu. Le fait de ne pas tenir compte de l'aspect 'port maritime' dans les critères impliquerait que la quote-part de Bruges soit, proportionnellement, drastiquement inférieure. Bruges puise dans le financement de base 63 % de sa quote-part.

(3) les villes-centres

Le groupe des *villes-centres* comprend les villes qui ont été sélectionnées dans le cadre de la politique urbaine renforcée du Gouvernement flamand, à l'exception de Gand, d'Anvers et de Bruges, pour lesquelles un régime distinct est prévu. En comparaison de l'ancien Fonds des communes : il s'agit des mêmes villes, à l'exception de Bruges, et moyennant l'ajout de Turnhout. Ces villes ont été sélectionnées sur la base de trois typologies :

- le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre (groupe des zones urbaines régionales)
- une analyse du Conseil socio-économique de la Flandre (groupe des villes-centres)
- la typologie économique des villes selon Dexia (cluster V9 ou V10)

Seules les villes ayant un score élevé pour les trois critères ont été reprises dans ce groupe.

Tout comme pour Anvers, Gand et Bruges, ce financement spécial constitue, dans une moindre mesure cependant, une partie essentielle de toutes les quotes-parts pour ces villes : entre 42 et 52 % de leur quote-part.

(4) les villes provinciales



Le groupe des villes provinciales comprend les communes-centres des zones de petite agglomération structurantes telles qu'elles ont été sélectionnées dans le Schéma de structure d'aménagement de la Flandre. Il s'agit d'Aarschot, Deinze, Termonde, Diest, Eeklo, Geel, Hal, Herentals, Ypres, Knokke-Heist, Lierre, Lokeren, Mol, Audenarde, Renaix, Saint-Trond, Tielt, Tirlemont, Tongres, Vilvorde et Waregem (21) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1148/1, pp. 18-19).

B.9.8. Le maintien de cette clé de répartition existante, que la Cour a jugée compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution par son arrêt n° 21/2004 du 4 février 2004 (B.8.2), garantit que la simplification des moyens de financement qui est poursuivie se déroule d'une manière budgétairement neutre pour les communes et préserve la sécurité financière des communes.

Les parties requérantes ne démontrent pas que la situation concrète dans laquelle elles se trouvent en matière de besoins financiers aurait à tel point été modifiée par rapport aux études dont le législateur décrétoal a tenu compte pour répartir l'ensemble des communes dans diverses catégories que l'on pourrait considérer que la répartition des moyens qui découle du décret attaqué produirait des effets financiers qui seraient manifestement disproportionnés, d'autant plus que le législateur décrétoal a veillé à ce qu'aucune commune ne perde de moyens financiers à la suite de la réglementation attaquée. Le fait d'attirer l'attention sur l'évolution démographique ne suffit évidemment pas sur ce point pour démontrer des différences essentielles dans l'évolution des besoins financiers. Les études citées par les parties requérantes ne sont par ailleurs pas uniformes en ce qui concerne l'estimation des besoins financiers.

B.9.9. Dans la mesure où le moyen unique dans l'affaire n° 6650 est pris de la violation du principe de l'autonomie locale, il convient de constater que le fait de ne plus soumettre à la moindre condition la partie du financement par la Région contribue précisément à cette autonomie.

B.10. Ce qui précède ne dispense pas le législateur décrétoal de l'obligation de tenir compte, lors d'une future répartition des moyens financiers entre les communes, de la valeur d'actualité des données qu'il a prises en considération.

B.11. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu 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, le 4 octobre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen