

|   |
|---|
| Numéro du rôle : 7411                   |
| Arrêt n° 155/2021<br>du 28 octobre 2021 |

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation du chapitre 7, section 2 (notamment les articles 26 à 28), du décret-programme flamand « du budget 2020 » du 20 décembre 2019, introduit par la commune de Tessenderlo et le centre public d'action sociale de Tessenderlo.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût et de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

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 29 juin 2020 et parvenue au greffe le 1er juillet 2020, un recours en annulation du chapitre 7, section 2 (notamment les articles 26 à 28), du décret-programme flamand « du budget 2020 » du 20 décembre 2019 (publié au *Moniteur belge* du 30 décembre 2019) a été introduit par la commune de Tessengerlo et le centre public d'action sociale de Tessengerlo, assistés et représentés par Me S. Taelemans, avocat au barreau d'Anvers.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 19 mai 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, 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, qu'en cas d'une telle demande, l'affaire serait prise à l'audience du 16 juin 2021, à l'heure ultérieurement fixée par le président, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 2 juin 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 2 juin 2021.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. Selon le Gouvernement flamand, le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'octroi, par les articles 26 à 28 du décret-programme flamand « du budget 2020 » du 20 décembre 2019 (ci-après : le décret-programme du 20 décembre 2019), d'une dotation aux régies communales autonomes, aux régies portuaires, aux zones de secours, aux zones policières, aux hôpitaux et aux associations d'aide sociale. Les parties requérantes ne développent en effet aucun grief contre ces articles. En outre, les parties requérantes, en tant que, respectivement, commune et centre public d'action sociale (ci-après : CPAS), n'ont pas non plus intérêt à l'annulation d'une dotation qui bénéficie à des administrations locales autres que des communes ou des CPAS.

A.2. Les parties requérantes estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis. Elles ne peuvent en effet pas prétendre à la dotation prévue par les dispositions attaquées, contrairement à d'autres administrations locales analogues, à savoir les administrations qui sont affiliées au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (ci-après : le Fonds de pension solidarisé) et qui doivent payer une cotisation de responsabilisation à ce Fonds en vertu de l'article 19 de la loi du 24 octobre 2011 « assurant un financement

pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives » (ci-après : la loi du 24 octobre 2011). Or, cette dotation vise à financer les charges de pension croissantes qui pèsent sur les administrations locales, auxquelles les parties requérantes sont également confrontées. Dans le cas des parties requérantes aussi, la masse salariale statutaire ne suffit plus pour financer la masse de pension statutaire, même si elles peuvent encore supporter les différences en puisant dans les réserves de la Caisse provinciale des pensions du Limbourg dissoute en 2014. Des estimations font toutefois apparaître que ces réserves seront épuisées en 2030-2031, en ce qui concerne la commune, et en 2024-2025, en ce qui concerne le CPAS. L'annulation des dispositions attaquées offrirait aux parties requérantes une chance de voir leur situation réglée de manière plus favorable, en ce qu'elles auraient effectivement, dans le cadre d'un nouveau régime, droit à un financement supplémentaire des charges de pension.

Les parties requérantes ajoutent qu'elles visent effectivement à l'annulation des dispositions attaquées dans leur ensemble, donc également en ce que ces dispositions accordent une dotation à des entités autres que des communes et des CPAS. Les dispositions attaquées doivent en effet être considérées comme un ensemble indissociable et les parties requérantes ont droit à un régime de financement cohérent en ce qui concerne les charges de pension des administrations locales. Par ailleurs, une annulation partielle ferait naître une nouvelle inégalité entre, d'une part, les communes et les CPAS et, d'autre part, les autres bénéficiaires de la dotation.

#### *Quant au fond*

##### *En ce qui concerne le premier moyen*

A.3.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que ni la Région flamande ni la Communauté flamande ne sont compétentes pour prévoir une dotation censée alléger la charge de pension des administrations locales et, en particulier, pour intervenir dans la cotisation de responsabilisation dont certaines de ces administrations sont redevables en vertu de la loi du 24 octobre 2011.

A.3.2. Les parties requérantes observent que la réglementation des systèmes de pension du personnel et des mandataires des pouvoirs subordonnés relève des compétences de l'autorité fédérale, conformément à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette position est confirmée tant par la section de législation du Conseil d'État, notamment dans l'avis n° 66.660/1/3 du 25 octobre 2019 et dans l'avis n° 67.275/1/3 du 24 avril 2020, que par la Cour, notamment dans son arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013.

A.3.3. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui confère aux régions la compétence relative au financement général des communes. Cette compétence concerne exclusivement les modes de financement généralement quelconques selon des critères qui ne sont pas directement liés à une tâche ou mission spécifique, alors que la dotation est accordée à des administrations qui sont redevables d'une cotisation de responsabilisation en vertu de l'article 19 de la loi du 24 octobre 2011. Il serait dès lors effectivement question de critères liés à une mission ou tâche spécifique de l'autorité fédérale, à savoir la réglementation des systèmes de pension.

Les parties requérantes estiment en outre que peu importe que les administrations bénéficiaires puissent affecter librement la dotation, puisque cette dotation vise spécifiquement à réduire l'impact de la cotisation de responsabilisation. À l'instar de la section de législation du Conseil d'État, les parties requérantes considèrent dès lors qu'il est artificiel d'affirmer que les administrations concernées peuvent choisir d'utiliser non pas la dotation, mais bien d'autres moyens financiers pour répondre à leurs obligations de pension. L'argumentation du Gouvernement flamand permettrait à une région de contourner la répartition des compétences en invoquant la compétence de financement général visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.3.4. Selon les parties requérantes, il n'est pas possible non plus de trouver un lien de rattachement dans l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Certes, cette disposition confère aux régions la compétence relative au « financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres

personnes morales de droit public », mais cette attribution ne vaut que dans la mesure où ces missions relèvent des matières qui sont du ressort des régions. Lorsqu'il s'agit de missions relatives à une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, comme c'est le cas pour la réglementation des systèmes de pension, les régions ne peuvent pas invoquer cette disposition pour prévoir un financement complémentaire.

A.3.5. Enfin, les parties requérantes reconnaissent que l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confère aux communautés la compétence relative à la politique d'aide sociale en général. Cette disposition ne permet toutefois pas à la Communauté flamande d'intervenir dans le financement des charges de pension des CPAS, puisque cette matière relève des compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

A.4.1. Selon le Gouvernement flamand, le premier moyen est partiellement irrecevable. Les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées uniquement en ce qu'elles accordent une dotation à certaines communes et à certains CPAS, mais elles n'abordent pas la situation des autres bénéficiaires, à savoir les régies communales autonomes, les régies portuaires, les zones de secours, les zones policières, les hôpitaux et les associations d'aide sociale. De plus, les parties requérantes soulèvent uniquement la violation de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui porte sur la compétence régionale en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés et sur les exceptions à celle-ci, mais elles ne précisent pas quelles sont les autres règles répartitrices de compétences qu'elles estiment violées. En ce qu'elles se réfèrent, dans leur mémoire en réponse, à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les parties requérantes donnent une nouvelle portée au moyen.

A.4.2. Le Gouvernement flamand estime ensuite que le premier moyen, pour autant qu'il soit recevable, doit être déclaré non fondé. La dotation contestée trouverait un fondement dans l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui rend les régions compétentes en ce qui concerne le financement général des communes, puisque cette dotation donnera aux communes plus de liberté d'action pour exercer leurs tâches d'autonomie locale. La circonstance que la dotation est fixée en fonction de paramètres liés à la compétence fédérale de réglementation des systèmes de pension n'exclut pas qu'il s'agisse d'une forme de financement général au sens de cette disposition.

Certes, le législateur fédéral est compétent pour déterminer le mode de calcul des pensions du personnel concerné, ainsi que pour prendre les mesures visant à garantir le financement de ces pensions, mais les dispositions attaquées n'affectent pas cette compétence. Les dispositions attaquées ne portent en effet pas atteinte à la loi du 24 octobre 2011, en particulier à l'obligation qu'elle énonce de payer une cotisation de responsabilisation. Elles n'imposent pas non plus aux pouvoirs subordonnés des obligations supplémentaires en matière de pensions et soumettent encore moins la dotation contestée à la moindre condition. Par ailleurs, la Région flamande ne prend pas à sa charge les cotisations de responsabilisation des administrations en question, mais a simplement accordé aux administrations qui seront confrontées à court terme à des difficultés financières structurelles résultant de leurs charges de pension croissantes une dotation générale, à dépenser librement, selon un critère de répartition objectif, à savoir la cotisation de responsabilisation. Selon le Gouvernement flamand, la section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs reconnu, non seulement dans l'avis précité n° 66.660/1/3 du 25 octobre 2019, mais aussi dans un avis antérieur n° 21.069/1 du 8 août 1991, qu'une intervention dans les charges de pension, dans la mesure où celles-ci causent des difficultés financières structurelles, relève effectivement de la compétence régionale relative au financement général des pouvoirs subordonnés.

A.4.3. Pour ces mêmes raisons, il n'est pas question, selon le Gouvernement flamand, d'un financement d'une mission ou tâche spécifique au sens de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'argumentation des parties requérantes reviendrait à ce que toute forme de financement des communes sur la base de critères liés à une compétence fédérale doit être considérée comme un financement d'une mission ou tâche spécifique. Le point de vue de la section de législation du Conseil d'État, dont se prévalent les parties requérantes, n'est du reste pas cohérent sur ce point, selon le Gouvernement flamand. Ainsi, la section de législation du Conseil d'État a admis, dans l'avis n° 66.660/1/3 du 25 octobre 2019, l'octroi d'une subvention de fonctionnement général pour financer l'espace ouvert, même si cette subvention aussi se basait sur des paramètres liés à des compétences bien déterminées. Par ailleurs, dans l'avis précité n° 21.069/1 du 8 octobre 1991, la section de législation n'a pas estimé qu'une intervention décrétable dans les charges de pension des communes et des CPAS posait un problème de répartition des compétences, alors qu'il était aussi question d'un lien direct avec une obligation de cotisation fédérale.

A.4.4. Le Gouvernement flamand ajoute que la Communauté flamande est compétente pour accorder la dotation contestée aux CPAS, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition habilite les communautés à régler le financement général des CPAS, ainsi qu'il ressort également de l'avis n° 66.660/1/3 du 25 octobre 2019 de la section de législation du Conseil d'État. La défense du Gouvernement flamand relative au financement des communes s'applique donc aussi au financement des CPAS. Du reste, selon le Gouvernement flamand, la réserve de compétence visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'est pas applicable aux régimes de pension du personnel et des mandataires des CPAS.

A.4.5. Le Gouvernement flamand ajoute qu'il existe également un fondement juridique, sur le plan de la répartition des compétences, en ce qui concerne le financement des régies communales autonomes, des régies portuaires, des zones de secours, des zones policières, des hôpitaux et des associations d'aide sociale. Sur ce point, il renvoie à l'exposé des motifs du décret-programme du 20 décembre 2019.

*En ce qui concerne le second moyen*

A.5.1. Dans le second moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées sont contraires au principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles accordent une dotation aux seules administrations locales qui sont affiliées au Fonds de pension solidarisé et qui sont redevables d'une cotisation de responsabilisation en vertu de l'article 19 de la loi du 24 octobre 2011. D'autres administrations locales, qui ne sont pas redevables d'une cotisation de responsabilisation, comme les parties requérantes, supporteraient en effet elles aussi des charges de pension considérables, lesquelles sont aussi croissantes et ne sont pas compensées par les cotisations payées sur la masse salariale statutaire. Ni l'obligation de payer une cotisation de responsabilisation ni l'affiliation au Fonds de pension solidarisé ne constitueraient des critères pertinents pour accorder une dotation visant à alléger les charges de pension, de sorte que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

A.5.2. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées portent également atteinte à l'autonomie locale, puisque ces dispositions limitent la liberté de choix en matière de financement des pensions. Les dispositions attaquées auraient aussi pour effet de favoriser certaines administrations locales. Pour ces raisons, l'article 9, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (ci-après : la Charte européenne de l'autonomie locale) serait également violé.

A.6.1. Le Gouvernement flamand considère que le second moyen formulé par les parties requérantes est partiellement irrecevable, en ce qu'il est pris de la violation du principe de l'autonomie locale, tel qu'il est garanti par l'article 41 de la Constitution et par l'article 9, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale. La Cour n'est en effet pas compétente pour contrôler une disposition législative directement au regard de ces articles et les parties requérantes n'exposent pas non plus en quoi la prétendue violation consisterait précisément.

A.6.2. Quant au fond, le Gouvernement flamand estime que les critères utilisés, à savoir l'obligation de payer une cotisation de responsabilisation et l'affiliation au Fonds de pension solidarisé, revêtent un caractère objectif et pertinent. Le choix politique posé par le législateur décretal ne produit pas non plus des effets disproportionnés. Le fait que les parties requérantes n'ont pas droit à la dotation résulte en effet de leur choix de ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé. En d'autres termes, les parties requérantes, tout comme un nombre restreint d'autres administrations locales, ont choisi d'assurer elles-mêmes le financement des pensions de leur ancien personnel statutaire et sont censées être au courant des conséquences de ce choix. En outre, les parties requérantes peuvent toujours revenir sur leur choix en s'affiliant au Fonds de pension solidarisé.

A.6.3. Enfin, le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi le principe de l'autonomie locale, visé à l'article 41 de la Constitution et à l'article 9, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale, serait violé. C'est en effet précisément parce que les parties requérantes ont fait le choix autonome de ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé qu'elles ne peuvent prétendre à la dotation contestée. En outre, l'article 9, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale n'exige pas que toutes les administrations locales soient traitées de la même manière en ce qui concerne leur financement, mais uniquement que ce financement leur permette d'évoluer « au même rythme ».

*Quant au maintien des effets des dispositions attaquées*

A.7. En ordre subsidiaire, et pour autant qu'elles soient annulées, le Gouvernement flamand demande le maintien des effets des dispositions attaquées conformément à l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Un maintien s'indique tant pour le passé que pour le futur, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption d'un nouveau décret et au plus tard jusqu'à la fin de l'année budgétaire 2022. Sans ce maintien, un arrêt d'annulation entraînera des difficultés budgétaires, étant donné qu'au moment où le présent arrêt sera rendu, la dotation aura déjà été payée pour l'année 2020 et les administrations locales concernées en auront également tenu compte en fixant leur plan pluriannuel pour la période 2020 à 2025. En outre, le législateur décretaal doit avoir suffisamment de temps pour adopter une nouvelle réglementation, dit le Gouvernement flamand, qui souligne encore que la Cour a déjà procédé à un maintien des effets dans des circonstances similaires, notamment dans son arrêt n° 59/2017 du 18 mai 2017.

A.8. Selon les parties requérantes, il n'y a pas lieu de maintenir les effets des dispositions attaquées. Elles estiment que cela serait incompatible avec le caractère exceptionnel du maintien. Tout au plus un maintien est possible pour le passé, à savoir pour les dotations déjà payées pour l'année 2020. Pour autant qu'il demande également un maintien pour l'avenir, au motif que les administrations locales concernées ont déjà tenu compte de la dotation dans leur plan pluriannuel, le Gouvernement flamand oublie que ce plan pluriannuel peut être adapté chaque année.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte*

B.1.1. La commune de Tessenderlo et le centre public d'action sociale (ci-après : CPAS) de Tessenderlo, parties requérantes, demandent l'annulation des articles 26 à 28 du décret-programme flamand « du budget 2020 » du 20 décembre 2019 (ci-après : le décret-programme du 20 décembre 2019). Ces dispositions prévoient, à partir de l'année 2020, l'octroi d'une dotation aux communes, CPAS, régies communales autonomes, régies portuaires, zones de secours, zones policières, hôpitaux et associations d'aide sociale flamands qui, dans le cadre du financement des pensions des membres de leur personnel qui sont nommés à titre définitif, sont redevables d'une cotisation de responsabilisation, au sens des articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011 « assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives » (ci-après : la loi du 24 octobre 2011).

B.1.2. Dans leur version initiale, les dispositions attaquées étaient libellées comme suit :

« *Section 2* - Financement des administrations locales : contributions de responsabilisation

Art. 26. À partir de 2020, le Gouvernement flamand accorde aux communes flamandes, CPAS, régies communales autonomes, régies portuaires, zones de secours, zones policières, hôpitaux et associations d'aide sociale une dotation à concurrence de la moitié des contributions de responsabilisation dues par eux, visées à l'article 19 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives.

La dotation ne tient pas compte de la réduction de la contribution de responsabilisation que les administrations peuvent obtenir en déduisant la prime due pour un régime de pension complémentaire pour leur personnel contractuel.

Pour les pourcentages de la contribution de base légale et pour le coefficient de responsabilisation, on se base sur les pourcentages sur lesquels sont basées les estimations des contributions de responsabilisation du Service fédéral des Pensions de mai 2019.

Des modifications aux pourcentages pour la contribution de base légale ou au coefficient de responsabilisation ne sont prises en compte que lorsqu'elles aboutissent à une diminution de la contribution de responsabilisation de cette administration.

Art. 27. Pour l'année 2020 la dotation pour chaque administration est arrêtée sur la base des estimations de la contribution de responsabilisation du Service fédéral des Pensions de mai 2019.

A partir de 2021 le Gouvernement flamand arrête la dotation, visée à l'article 26, pour chaque administration sur la base des estimations des contributions de responsabilisation du Service fédéral des Pensions qui sont disponibles chaque année le 31 octobre. Ce montant est corrigé par la différence entre la dotation accordée pour l'année précédente et la dotation effective à laquelle l'administration avait droit après que les chiffres soient devenus définitifs.

Art. 28. Les montants arrêtés sont payés en entier aux administrations le premier jour ouvrable du mois de décembre de chaque année ».

B.1.3. L'exposé des motifs du décret-programme du 20 décembre 2019 mentionne :

« Contrairement aux autres niveaux de pouvoir, les administrations locales assurent elles-mêmes le financement des pensions de leur (ancien) personnel statutaire. À cette fin, la plupart des administrations locales sont affiliées au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales. Ce fonds gère les réserves et transfère les ressources nécessaires au Service fédéral des Pensions, qui est chargé de verser les pensions.

Pour faire face à l'augmentation des dépenses de pension, le pourcentage des cotisations de base a été systématiquement revu à la hausse. Ainsi, pour les administrations initialement affiliées au fonds (pool 1), ce pourcentage est passé de 27,5 % en 2009 à 38,5 % en 2019. Jusqu'en 2011, toutes les administrations affiliées ont contribué solidairement aux charges des pensions de ces administrations. Comme les cotisations de base n'étaient plus suffisantes, malgré l'augmentation rapide des taux de cotisation, le législateur fédéral a partiellement supprimé cette solidarité en introduisant une cotisation de responsabilisation (loi du 24 octobre 2011 'assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives'). Depuis 2012, si les cotisations de base versées par une administration en fonction de la masse salariale statutaire ne sont pas suffisantes pour payer les pensions des anciens membres de son personnel statutaire, celle-ci doit verser une cotisation supplémentaire : la cotisation de responsabilisation. Cette cotisation de responsabilisation supplémentaire constitue un facteur imprévu qui, depuis, met de plus en plus les finances des communes sous pression.

L'augmentation du nombre des (anciens) membres du personnel (statutaire) qui sont pensionnés fait que la masse de pension est en constante augmentation, alors que la masse salariale statutaire (qui sert de base de calcul pour la cotisation de base) est en constante diminution du fait de la baisse de l'emploi statutaire. Cette situation contraint le Fonds de pension solidarisé à augmenter, d'une part, le pourcentage des cotisations sur la masse salariale et, d'autre part, le degré de responsabilisation (autrement dit, le 'coefficient de responsabilisation'). En vertu de l'article 19 de la loi précitée, la responsabilisation est déterminée annuellement, pour l'année précédente, au cours du troisième trimestre de l'année en cours, par le comité de gestion du Fonds. En outre, elle ne peut être inférieure à 50 % de la différence entre les pensions versées au cours de l'année précédente et les cotisations de base versées pour la même année. Jusqu'à présent, le comité de gestion a pu maintenir ces 50 %, mais selon des prévisions du Service fédéral des Pensions, ce coefficient devra passer à 75 % en 2024.

Cette évolution a un impact important sur les finances des administrations locales. Le Service fédéral des Pensions produit périodiquement (et plusieurs fois par an) des estimations actualisées de l'évolution des cotisations de base et de responsabilisation pour les années à venir. Les dernières estimations datent de mai 2019 et évaluent les montants nécessaires pour la période 2020-2024.

L'augmentation considérable des cotisations de responsabilisation estimées risque d'exercer une pression (trop) élevée sur les finances communales (ou sur les services ou investissements communaux) dès 2020 si le montant des mécanismes de financement actuels des communes flamandes (essentiellement le Fonds des communes et les dotations complémentaires du Fonds des communes) devait rester inchangé.

La politique de ressources humaines des administrations locales et surtout le mode de nomination du personnel ont un impact important sur le montant et sur l'évolution de la cotisation de responsabilisation. Cette mesure vise à atténuer cet effet et à donner aux administrations locales plus de possibilités pour mener une politique du personnel autonome.



C'est pourquoi, à partir de 2020, le Gouvernement flamand introduira, en plus des dotations existantes, une nouvelle ligne de financement général pour les administrations locales à concurrence de la moitié de la cotisation de responsabilisation dont sont redevables les communes flamandes, les CPAS, les régies communales autonomes, les régies portuaires, les zones de secours, les zones policières, les hôpitaux et les associations d'aide sociale.

La réduction que les administrations peuvent obtenir sur la cotisation de responsabilisation en déduisant la prime due pour un régime de pension complémentaire pour leur personnel contractuel (deuxième pilier de pension) n'est pas prise en compte dans ce schéma de financement. L'autorité flamande part de la 'cotisation de responsabilisation brute'.

Le calcul de la dotation est basé sur les pourcentages de la cotisation de base légale et sur le coefficient de responsabilisation appliqué par le Service fédéral des Pensions dans les estimations des cotisations de responsabilisation de mai 2019. Les modifications des pourcentages de la cotisation de base légale ou du coefficient de responsabilisation ne sont prises en compte que si elles entraînent une diminution de la cotisation de responsabilisation de cette administration. Les effets de l'évolution de la masse salariale des membres du personnel statutaire sont par contre toujours inclus dans le calcul de la dotation (en plus comme en moins) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 152/1, pp. 14-15).

B.1.4. Entre-temps, les dispositions attaquées ont été partiellement modifiées par les articles 55 à 57 du décret-programme « de l'ajustement du budget 2020 » du 26 juin 2020 (ci-après : le décret-programme du 26 juin 2020), qui disposent :

« Art. 55. Dans l'article 26 du décret-programme du 20 décembre 2019 accompagnant le budget 2020, les alinéas 3 et 4 sont remplacés par ce qui suit :

' Pour les pourcentages de la contribution de base légale et pour le coefficient de responsabilisation, on se base sur les pourcentages sur lesquels sont basées les estimations des contributions de responsabilisation du Service fédéral des Pensions de mai 2019. Des modifications à ces pourcentages ne sont prises en compte que lorsqu'elles aboutissent à une diminution de la contribution de responsabilisation de cette administration '.

Art. 56. L'article 27 du même décret est remplacé par ce qui suit :

' Art. 27. A partir de 2020 le Gouvernement flamand arrête la dotation, visée à l'article 26, pour chaque administration sur la base des estimations les plus récentes des contributions de responsabilisation mises à disposition par le Service fédéral des Pensions chaque année le 30 septembre. A partir de 2021 cette dotation est corrigée par la différence entre la dotation accordée pour l'année précédente et la dotation effective à laquelle l'administration avait droit après que la contribution de responsabilisation soit devenue définitive.

Si la correction visée à l'alinéa 1er aboutit à un montant négatif, le Gouvernement flamand peut récupérer ce montant auprès de l'administration. '.

Art. 57. L'article 28 du même décret est complété par un alinéa 2, rédigé comme suit :

‘ Si le crédit budgétaire d'une certaine année est insuffisant, les dotations sont versées aux administrations au prorata du crédit budgétaire disponible le premier jour ouvrable du mois de décembre de cette année. Le solde restant à payer pour cette année est ajouté au crédit budgétaire de l'année suivante et est payé dans les deux mois suivant l'inscription au budget du crédit nécessaire. ’ ».

Ces modifications, qui sont entrées en vigueur le 27 juillet 2020, sont sans incidence sur l'examen de l'actuel recours en annulation.

B.2. La dotation ainsi prévue a été accordée pour la première fois par l'arrêté ministériel du 19 novembre 2020 « fixant et accordant une dotation pour l'année 2020 aux communes, CPAS, régies communales autonomes, régies portuaires, zones de secours, zones policières, hôpitaux et associations d'aide sociale flamands sur la base de la moitié de leur cotisation de responsabilisation ». Les montants des dotations individuelles pour l'année 2020 sont mentionnés dans l'annexe à l'arrêté ministériel. Il en ressort qu'aucune dotation n'a été accordée aux parties requérantes.

B.3.1. La loi du 24 octobre 2011 précitée, à laquelle l'article 26, attaqué, du décret-programme du 20 décembre 2019 fait référence, a mis en œuvre une réforme du financement des pensions du personnel nommé des services publics provinciaux et locaux et des zones de police locales. Contrairement aux employeurs du secteur privé ou aux services publics fédéraux et aux ministères communautaires et régionaux, ces administrations supportent intégralement, donc sans intervention de l'État fédéral, la charge des pensions de leurs agents nommés et de leurs ayants droit (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 5).

Le régime de financement ainsi réformé repose sur un système de répartition, qui implique que les cotisations de pension de base acquittées par chaque employeur sur la masse salariale qui correspond aux rémunérations payées au personnel nommé à titre définitif durant l'année servent à financer les pensions des anciens agents nommés à titre définitif des administrations concernées et de leurs ayants droit qui perçoivent une pension durant la même année.

B.3.2. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 octobre 2011, plusieurs systèmes, appelés « pools », régissaient les administrations provinciales et locales, en vue du financement des pensions légales de leurs agents nommés à titre définitif et de leurs ayants droit (*ibid.*, pp. 4-5).

La loi du 24 octobre 2011 a fusionné ces pools en un fonds unique, créé au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ci-après : l'ONSSAPL), dénommé initialement « Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL » et, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2014 « portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale », le « Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » (ci-après : le Fonds de pension solidarisé). Dans ce fonds, les dépenses et les recettes sont solidairement réparties entre tous les participants, qui sont également soumis à un seul et même taux de cotisation de pension de base.

B.3.3. Il résulte des articles 5 et 6 de la loi du 24 octobre 2011 que les administrations provinciales et locales qui géraient anciennement les pensions de leur personnel nommé à titre définitif, soit elles-mêmes, soit via une institution de prévoyance, ont été affiliées d'office au Fonds de pension solidarisé. L'article 5, § 3, de cette même loi leur donnait toutefois la possibilité de s'opposer à cette affiliation d'office. En vertu de l'article 5, § 5, une administration qui s'oppose à l'affiliation d'office au Fonds de pension solidarisé reste libre de demander une affiliation ultérieurement.

B.3.4. Les articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011 mettent à charge de certaines administrations provinciales et locales qui sont membres du Fonds de pension solidarisé une cotisation de responsabilisation en complément des cotisations patronales de pension. Comme il est dit en B.1.1, seules les administrations qui sont redevables d'une telle cotisation de responsabilisation peuvent prétendre à la dotation instaurée par les dispositions attaquées.

La cotisation de responsabilisation est due lorsque le taux de cotisation de pension propre à l'employeur concerné est supérieur au taux de cotisation de pension de base fixé en application de l'article 16 de la loi du 24 octobre 2011. Le taux de cotisation de pension propre est le rapport existant entre, d'une part, les dépenses en matière de pension que le Fonds de pension solidarisé a supportées au cours de l'année considérée pour les anciens membres du

personnel de l'employeur concerné et leurs ayants droit et, d'autre part, la masse salariale correspondant à la rémunération soumise aux cotisations de pension qui a été liquidée par cet employeur à son personnel nommé à titre définitif affilié au Fonds, pour cette même année.

B.3.5. Comme il ressort des travaux préparatoires de la loi du 24 octobre 2011, « ce sont en effet uniquement les employeurs responsabilisés qui doivent contribuer à la solidarité dans une plus juste mesure, puisqu'ils n'y participent actuellement pas assez et que cela génère un déficit » (*ibid.*, p. 38). Les employeurs responsabilisés sont ceux dont la masse salariale des rémunérations payées au personnel nommé est trop faible par rapport à la charge que représentent les pensions dues aux anciens membres de leur personnel nommé et à leurs ayants droit.

B.3.6. Le complément aux cotisations patronales en matière de pension, qui est dû au titre de responsabilisation individuelle et calculé en application des dispositions précitées a pour objectif de compenser un phénomène spécifique qui aggrave le problème du financement ou, du moins, augmente le taux de cotisation :

« Il s'agit principalement de la diminution du nombre d'agents nommés et, par voie de conséquence, de la baisse des cotisations pensions qui combinée à l'augmentation des charges de pensions, entraîne, compte tenu du mode de fixation du taux de cotisation, qui est basé sur un équilibre entre les recettes et les dépenses, une augmentation constante du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses » (*ibid.*, p. 6).

Pour endiguer ce phénomène, le législateur a voulu organiser une responsabilisation partielle de certains employeurs :

« Un coefficient de ' responsabilisation ' identique est appliqué à toutes les administrations responsabilisées. Il est appliqué sur les éléments propres à la situation individuelle de chacune des administrations concernées, à savoir sur la différence entre la charge de pension supportée par la solidarité pour l'administration locale considérée et les cotisations pension payées au taux de base dans le cadre de la solidarité par cette administration. [...]

[...]

Les cotisations supplémentaires pension sont uniquement patronales sans participation de l'agent. D'une part, elles résultent du comportement de l'employeur qui n'est pas imputable aux agents » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.3.7. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, il n'est pas injustifié que le législateur ait cherché à corriger les difficultés de financement des pensions entraînées par une réduction, par certains employeurs, du nombre d'agents nommés et, partant, de la masse salariale sur laquelle la cotisation de pension de base est calculée, en faisant supporter à ces employeurs une partie des conséquences financières de leur choix en ce qui concerne la nomination de leur personnel, par le paiement d'une cotisation de responsabilisation qui permet de compenser, fût-ce de manière partielle, la charge de pensions supplémentaire que ces employeurs font peser sur l'ensemble des administrations affiliées au Fonds de pension solidarisé.

B.3.8. Par l'article 12 de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales », le législateur a souhaité affiner encore la responsabilisation individuelle des employeurs instaurée par la loi du 24 octobre 2011, en prévoyant que 50 % du coût exposé pour la constitution d'une pension complémentaire destinée au personnel contractuel puissent être déduits de la cotisation de responsabilisation due (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 6 et 19, et DOC 54-2718/003, p. 8).

Il ressort des dispositions attaquées que le calcul de la dotation contestée ne tient pas compte de cette réduction de la cotisation de responsabilisation. Dans le passage de l'exposé des motifs cité en B.1.3, on peut lire que, dans cette optique, l'autorité flamande part de la « cotisation de responsabilisation brute » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 152/1, p. 15).

*Quant à la recevabilité du recours en annulation*

B.4. Le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes n'invoquent pas de griefs contre les dispositions attaquées, dans la mesure où ces dispositions accordent une dotation aux régies communales autonomes, aux régies portuaires, aux zones de secours, aux zones policières, aux hôpitaux et aux associations d'aide sociale. De même, les parties requérantes ne justifieraient pas de l'intérêt requis à demander l'annulation de ces aspects des dispositions attaquées.

B.5.1. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions et aux aspects de ces dispositions contre lesquels des griefs sont effectivement dirigés.

B.5.2. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs des parties requérantes ne sont pas dirigés contre l'octroi, par les dispositions attaquées, d'une dotation aux régies communales autonomes, aux régies portuaires, aux zones de secours, aux zones policières, aux hôpitaux et aux associations d'aide sociale. Bien qu'elles fassent valoir, dans leur mémoire en réponse, qu'elles visent à l'annulation des dispositions attaquées dans leur ensemble, les parties requérantes n'exposent pas en quoi les aspects précités des dispositions attaquées seraient contraires aux règles dont la Cour garantit le respect.

B.5.3. La Cour n'examine donc les dispositions attaquées qu'en ce que ces dispositions accordent une dotation aux communes et aux CPAS.

B.6. Dans ces circonstances, la Cour ne doit pas examiner si les parties requérantes justifient de l'intérêt requis à l'annulation des autres aspects des dispositions attaquées, notamment dans la mesure où celles-ci accordent une dotation aux régies communales autonomes, aux régies portuaires, aux zones de secours, aux zones policières, aux hôpitaux et aux associations d'aide sociale.

*Quant au fond**En ce qui concerne le premier moyen*

B.7. Le premier moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences, plus précisément de l'article 5, § 1er, II, 2°, et de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980). Selon les parties requérantes, le législateur décrétoal ne serait pas compétent pour instaurer la dotation contestée, en ce que celle-ci vise à financer les pensions des agents des administrations locales qui sont nommés à titre définitif. Cette matière relèverait de la compétence de l'autorité fédérale. Contrairement à ce que le Gouvernement flamand fait valoir, les parties requérantes considèrent que, sur le plan de la répartition des compétences, les dispositions attaquées ne peuvent trouver un fondement ni dans la compétence régionale relative au financement général des communes ni, en ce qui concerne les CPAS, dans la compétence communautaire en matière d'aide sociale.

B.8. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés et, en particulier, en ce qui concerne « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales », à l'exception « des régimes de pension du personnel et des mandataires ».

B.9.1. Dans son avis relatif à l'avant-projet qui a donné lieu au décret-programme du 20 décembre 2019, la section de législation du Conseil d'État observe que « la réglementation des systèmes de pension du personnel et des mandataires des pouvoirs subordonnés, conformément à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, constitue une compétence réservée à l'autorité fédérale, y compris en ce qui concerne la réglementation du financement de ceux-ci » (CE, avis n° 66.660/1/3 du 25 octobre 2019, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 152/1, p. 105).

B.9.2. Par son arrêt précité n° 71/2013, par lequel elle s'est prononcée sur les recours en annulation de la loi du 24 octobre 2011 précitée, la Cour a déduit de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'autorité fédérale est demeurée exclusivement compétente pour régler la matière des pensions des membres du

personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales, de sorte qu'il revient au législateur fédéral de prendre les mesures qui s'imposent pour garantir le financement des pensions du personnel concerné. Le législateur fédéral était donc compétent pour mettre à charge de ces administrations, par les articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011, une cotisation de responsabilisation en complément des cotisations patronales de pension.

B.10. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour :

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

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

B.11.1. La compétence régionale relative au financement général des communes, visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980, porte sur les « modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées, suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 18). Par contre, lorsque le financement par la région porte sur une mission spécifique qui doit être exécutée par la commune, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 exige que cette mission se rapporte à une matière qui est du ressort de la région.

B.11.2. Le financement général visé à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet aux communes de remplir des tâches qui font partie de l'autonomie locale. Dans le cadre de la compétence qui leur est conférée en vertu de cette disposition, les régions ont la possibilité de prendre des mesures visant à combattre les difficultés financières structurelles que ces administrations éprouvent, par exemple en raison des charges de pension qui pèsent sur elles. Cette compétence n'autorise toutefois pas le législateur décentralisé à empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale.



B.12.1. En vertu de l'article 26, attaqué, du décret-programme du 20 décembre 2019, une dotation est accordée notamment aux communes flamandes pour un montant équivalant à la moitié des cotisations de responsabilisation dues, au sens des articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.1.3, et comme le Gouvernement flamand le fait également valoir devant la Cour, le législateur décréto a décidé de soutenir financièrement les communes parce que les cotisations de responsabilisation qu'elles doivent payer dans le cadre du régime de pension fédéral grèvent à ce point les finances communales que les communes ne sont plus en mesure de remplir leurs tâches en tant qu'administrations locales. Ainsi comprises, les dispositions attaquées visent de manière générale à améliorer la situation budgétaire des communes et à préserver le fonctionnement normal des pouvoirs subordonnés et l'autonomie locale, ce qui relève de la compétence des régions, ainsi que le prévoit l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.12.2. La circonstance que, pour la fixation du montant qui revient à chaque commune, il est tenu compte du montant de la cotisation de responsabilisation due par la commune en vertu de la loi du 24 octobre 2011 ne signifie pas qu'il s'agit d'un financement d'une tâche ou mission spécifique qui porte sur une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, au sens de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou, de manière plus générale, qu'il est porté atteinte à la compétence de l'autorité fédérale, mentionnée en B.9, de régler la matière des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales.

Les dispositions attaquées ne libèrent pas les communes des obligations qui leur sont imposées par la loi du 24 octobre 2011 en ce qui concerne le financement des pensions du personnel nommé à titre définitif. Ces dispositions ne portent pas non plus atteinte à la politique que le législateur fédéral poursuit par la cotisation de responsabilisation, à savoir faire supporter par les employeurs les conséquences financières de leur choix en matière de nomination de leur personnel. Les communes demeurent par ailleurs libres de choisir l'affectation des moyens financiers qui leur sont alloués.

B.12.3. La dotation octroyée par les dispositions attaquées doit donc être considérée comme un complément de financement général, parallèlement au financement général via le Fonds communal et via d'autres subventions de fonctionnement général, qui s'inscrit dans le cadre de la compétence attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette dotation ne porte pas atteinte à la compétence fédérale relative aux régimes de pension du personnel et des mandataires des pouvoirs subordonnés, prévue à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.13.1. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes pour la « politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale ».

B.13.2. Le financement général des CPAS relève également de cette compétence des communautés. En ce qu'elles visent à soutenir la politique financière des CPAS, les dispositions attaquées relèvent dès lors de la compétence de la Communauté flamande.

B.13.3. Les communautés ne peuvent toutefois pas, lorsqu'elles mettent en œuvre cette compétence, empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale.

B.13.4. En ce qui concerne les CPAS, la matière des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif n'a pas fait l'objet d'une attribution explicite de compétence aux communautés ou aux régions. Dès lors qu'il s'agit d'une réglementation liée à la sécurité sociale, cette matière est restée une compétence fédérale, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de cette même loi spéciale.

B.13.5. Pour les mêmes motifs, *mutatis mutandis*, que ceux qui sont mentionnés en B.12, les dispositions attaquées, en ce qu'elles portent sur les dotations qui sont accordées aux CPAS, ne violent pas la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de sécurité sociale.

B.14. Le premier moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le second moyen*

B.15. Dans le second moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées sont contraires au principe d'égalité et de non-discrimination, tel qu'il est garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles accordent une dotation aux seules administrations locales qui sont affiliées au Fonds de pension solidarisé, à l'exclusion des autres administrations locales. Les dispositions attaquées porteraient par ailleurs également atteinte au principe de l'autonomie locale et à l'article 9, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (ci-après : la Charte européenne de l'autonomie locale).

B.16. Dans leur moyen, les parties requérantes n'exposent pas concrètement en quoi les dispositions attaquées violent l'article 9, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le moyen est irrecevable dans cette mesure.

B.17. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.18. La différence de traitement critiquée par les parties requérantes entre, d'une part, les administrations locales affiliées au Fonds de pension solidarisé, qui doivent s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation au sens des articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011 et qui se voient accorder une dotation en vertu des dispositions attaquées et, d'autre part, les administrations locales qui ne sont pas affiliées au même Fonds de pension et qui n'ont pas droit à une telle dotation repose sur un critère de distinction objectif, à savoir l'affiliation ou non au Fonds de pension solidarisé.

B.19. La dotation prévue par les dispositions attaquées, qui est accordée par voie de financement général, vise à combattre les difficultés financières structurelles que les communes et les CPAS éprouvent en raison des charges de pension qui pèsent sur eux. En excluant *a priori* de l'octroi de cette dotation les administrations qui ne sont pas affiliées au Fonds de pension solidarisé, le législateur décrétoal utilise un critère de distinction qui n'est pas pertinent au regard de cet objectif. En effet, ces administrations aussi doivent assurer le financement des pensions de leur personnel nommé à titre définitif et elles peuvent alors tout aussi bien se retrouver dans une situation dans laquelle la masse salariale est à ce point faible par rapport aux charges de pension qu'elle entraîne des difficultés financières structurelles.

B.20. Les dispositions attaquées violent dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles ne prévoient pas l'octroi d'une dotation pour les charges de pension du personnel nommé à titre définitif qui pèsent sur eux aux communes et aux CPAS qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé.

Il revient toutefois exclusivement au législateur décrétoal de mettre fin à la lacune constatée et de fixer les critères d'octroi d'une intervention financière aux communes et CPAS visés.

B.21. Dans cette mesure, le second moyen est fondé.

#### *Quant au maintien des effets*

B.22.1. Le Gouvernement flamand demande qu'en cas d'annulation, les effets des dispositions attaquées soient maintenus conformément à l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, essentiellement parce qu'une annulation non modulée dans le temps causerait des difficultés budgétaires aux administrations locales bénéficiaires.

B.22.2. L'inconstitutionnalité constatée ne porte pas sur les dispositions attaquées, dans la mesure où celles-ci prévoient une intervention financière à l'égard des communes et CPAS affiliés au Fonds de pension solidarisé qui doivent payer une cotisation de responsabilisation,

mais sur l'absence d'une intervention financière comparable à l'égard des communes et CPAS qui ne sont pas affiliés à ce même Fonds de pension. L'arrêt d'annulation n'aura donc pas pour effet de priver de l'intervention financière les administrations locales qui bénéficient déjà des dispositions attaquées et il n'y a pas lieu d'accéder à la demande de maintien des effets formulée par le Gouvernement flamand.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 26 à 28 du décret-programme flamand « du budget 2020 » du 20 décembre 2019, mais uniquement en ce qu'ils ne prévoient pas l'octroi d'une dotation pour les charges de pension du personnel nommé à titre définitif qui pèsent sur eux aux communes et aux CPAS qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

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 28 octobre 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen