
206 et 210

Numéros du rôle : 198 à

Arrêt n° 30/91
du 31 octobre 1991

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 277 à 283 de la loi-programme du 22 décembre 1989, introduits, les 21 juin 1990 et 26 juin 1990, par Gabriel Solhosse, Guillaume Peeters, Cyrille Collard, Léon Herbillon, Luc Depaepe, René Becco, Dante Colla, René Cambursano, Jean Rommes et Paul Croux.

La Cour d'arbitrage, en séance plénière,

composée des présidents I. Pétry et J. Delva,
et des juges J. Wathelet, D. André, F. Debaedts, L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior et L. François,
assistée du greffier H. Van der Zwalmen,
présidée par le président I. Pétry,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. OBJET DES DEMANDES

Par des requêtes datées du 21 juin 1990 transmises à la Cour par lettres recommandées à la poste du même jour, l'annulation des articles 277 à 283 de la loi-programme du 22 décembre 1989, publiée au Moniteur belge du 30 décembre 1989, est demandée par Gabriel Solhosse, conducteur en chef à la ville de Liège, Guillaume Peeters, conducteur en chef à la ville de Liège, Cyrille Collard, directeur du service de l'Etat civil de la ville de Liège, Léon Herbillon, contremaître à la ville de Liège, Luc Depaepe, conducteur en chef à la ville de Liège, René Becco, contremaître à la ville de Liège, Dante Colla, commis technique à la ville de Liège, René Cambursano, conducteur en chef à la ville de Liège, Jean Rommes, conducteur en chef à la ville de Liège, ayant chacun élu domicile au cabinet de Me Roger Bourgeois et Me Véronique Martin, avocats, rue Courtois 32 à 4000 Liège.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 198 à 206 du rôle.

Par une requête datée du 25 juin 1990 transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste du 26 juin 1990, Paul Croux, conducteur en chef à la ville de Liège, ayant élu domicile au cabinet des avocats Roger Bourgeois et Véronique Martin, demande l'annulation des mêmes dispositions légales.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 210 du rôle.

Par une requête du 14 août 1990, les requérants ont demandé la suspension des dispositions précitées. La Cour a rejeté cette demande par son arrêt n° 34/90 du 14 novembre 1990.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 22 juin 1990, le président en exercice a désigné les juges du siège dans chacune des affaires portant les numéros 198 à 206 conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 26 juin 1990, la Cour a joint lesdites affaires.

Par ordonnance du 27 juin 1990, le président en exercice a désigné les membres du siège dans l'affaire portant le numéro 210.

Par ordonnance du 5 juillet 1990, la Cour a joint cette affaire aux affaires portant les numéros 198 à 206.

Conformément à l'article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier.

En date du 28 juin 1990, les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu à faire application des articles 71 et 72 de la prédite loi spéciale organique de la Cour.

Les recours et les ordonnances de jonction ont été notifiés par lettres recommandées à la poste le 30 août 1990 et remises aux destinataires les 31

août 1990 et 3 septembre 1990.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 1er septembre 1990.

L'affaire a été soumise à la Cour réunie en séance plénière par ordonnance du 18 septembre 1990.

L'Exécutif flamand, rue Joseph II 30 à 1040 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1990.

La ville de Liège, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, Hôtel de ville, place du Marché à 4000 Liège, a introduit un mémoire en intervention par lettre recommandée à la poste le 28 septembre 1990.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 octobre 1990.

Conformément à l'article 89 de la loi organique, copies de ces mémoires ont été transmises par lettres recommandées à la poste le 31 octobre 1990, remises à leurs destinataires les 2 novembre 1990 et 5 novembre 1990.

Il n'a pas été introduit de mémoire en réponse.

Ensuite de l'accession à l'éméritat du président J. Sarot et de la désignation de Madame I. Pétry en qualité de président, le juge P. Martens a été désigné pour compléter le siège par ordonnance du 16 janvier 1991.

Par ordonnance du 20 juin 1991, la Cour a décidé que l'affaire est en état et a fixé l'audience au 10 juillet 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 20 juin 1991 et remises aux destinataires le 21 juin 1991.

L'audience a été remise au 17 septembre 1991. Les parties et leurs avocats ont été avisés de la nouvelle date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 23 juillet 1991 remises aux destinataires le 24 juillet 1991.

Par ordonnance du 17 septembre 1991, la Cour a admis la déclaration de récusation du juge P. Martens.

A l'audience du 17 septembre 1991, la Cour étant composée de dix membres conformément à l'article 56, alinéa 3, de la loi organique,

- ont comparu :
 - Me R. Bourgeois et Me V. Martin, avocats du barreau de Liège, pour les requérants;
 - Me N. Cahen, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
 - Me G. Schoeters loco Me P. Devers, avocats du barreau de Gand, pour l'Exécutif flamand;
 - Me C. Doyen loco Me M. Franchimont, avocats du barreau de Liège, pour la ville de Liège;

- les juges M. Melchior et K. Blanckaert ont fait rapport, respectivement en français et en néerlandais;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnances du 28 novembre 1990 et du 22 mai 1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu respectivement jusqu'au 21 juin 1991 et jusqu'au 21 décembre 1991.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. OBJET DE LA LEGISLATION ENTREPRISE

Les articles 277 et 278 de la loi-programme autorisent les communes et les centres publics d'aide sociale qui ont conclu avec leur autorité de tutelle une convention de prêt conditionné par des mesures d'assainissement financier, à mettre d'office à la retraite leurs agents qui comptent au moins 20 années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension et qui ont atteint l'âge fixé par le conseil communal ou le conseil de l'aide sociale, cet âge devant être au minimum de 55 ans et pouvant varier selon les services, les fonctions ou les grades.

Aux termes de l'article 277, alinéa 2, les secrétaires communaux, les receveurs communaux, les commissaires de police en chef, les commissaires de police ainsi que les membres du

personnel enseignant sont exclus de

ce régime. L'article 277, alinéa 3, permet au conseil communal et au conseil de l'aide sociale d'écarter du champ d'application de la mesure les agents appartenant à des services, fonctions ou grades qu'il désigne.

Les articles 279 à 282 ont pour objet la pension et la charge financière de celle-ci.

Selon l'article 279, § 2, 2°, le conseil communal et le conseil de l'aide sociale peuvent accorder une bonification de temps aux agents concernés qui intervient et dans la détermination des services admissibles et dans la fixation du traitement servant de base au calcul de la pension. Cette bonification ne peut cependant excéder la période comprise entre le moment de la mise à la retraite d'office et le dernier jour du mois durant lequel l'agent atteint l'âge de 60 ans.

L'article 280 prévoit qu'en cas de décès de l'agent retraité avant l'âge de 60 ans, la bonification prévue par l'article 279, § 2, 2°, est, pour le calcul de la pension de survie, limitée à la période comprise entre la mise à la retraite et le décès.

L'article 281 dispose que la charge des pensions de retraite d'office est, jusqu'à 60 ans, supportée exclusivement par l'autorité qui a décidé de la retraite d'office. Ultérieurement, de même qu'en matière de pension de survie, la part de la pension résultant de la bonification reste à charge de la commune ou du centre public d'aide sociale.

L'article 283, § 1er, règle l'entrée en vigueur des articles 277 à 283.

L'article 283, § 2, prévoit qu'après l'expiration d'une période de 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, plus aucune mise à la retraite d'office ne peut être décidée sur pied des dispositions précédentes.

IV. EN DROIT

- A -

A.1.1. Sous réserve des données de procédure, les dix requêtes ont un contenu identique.

A.1.2. Les requérants y exposent qu'ils sont employés en qualité d'agent définitif de la ville de Liège. Celle-ci leur aurait notifié son intention de prendre, à bref délai, un règlement en application des articles 277 à 283 de la loi-programme du 22 décembre 1989 et elle leur aurait précisé qu'ils remplissaient les conditions prévues par ledit règlement pour être mis à la retraite d'office.

Les requérants déclarent avoir par conséquent un intérêt évident à demander l'annulation des articles litigieux.

A.1.3. Selon l'Exécutif flamand, les requérants ne seraient pas recevables, à défaut de justifier de l'intérêt requis. A son avis, les dispositions incriminées n'affecteraient pas directement la situation indivi-

duelle des requérants, seule la décision du pouvoir local dont ils sont les agents ayant cet effet.

A.1.4. Il ressort de pièces ultérieurement déposées que la ville de Liège prit le 25 juin 1990 un règlement aux termes duquel les requérants furent mis à la retraite d'office le 1er août 1990.

A.2. A l'appui de leur demande en annulation, les requérants invoquent deux moyens, pris tous deux de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution.

Premier moyen

A.3.1. Selon le premier moyen, les mesures incriminées seraient discriminatoires pour les requérants considérés par rapport à tous les autres agents communaux du Royaume, lesquels continuent à bénéficier de la stabilité d'emploi que leur procure leur statut.

Pour les requérants, les mesures ne seraient pas adéquates au but recherché, qui est de réaliser une économie sensible dans les budgets communaux.

Il n'existerait pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La mise à la retraite d'office porterait atteinte de façon excessive au principe de l'égale admissibilité aux emplois publics et au principe de l'égalité de traitement des agents communaux.

Par ailleurs, les requérants qualifient de discriminatoire la bonification de temps qui peut leur être octroyée pour leur pension. Ils critiquent l'article 280 qui prévoit qu'en cas de

décès de l'agent avant l'âge de 60 ans, cette bonification est, pour le

calcul de la pension de survie, limitée à la période comprise entre la mise à la retraite et le décès de l'agent.

- A.3.2. Pour le Conseil des ministres, il serait sans pertinence de comparer le régime de pensions en vigueur dans les différentes communes au motif qu'il s'agirait d'une matière relevant de l'autonomie communale. Certes, différentes lois seraient intervenues pour régir principalement un aspect de ces pensions, celui de l'âge minimum ou maximum requis pour la mise à la retraite. C'est à ces lois, qui ne méconnaîtraient nullement le principe de l'autonomie communale, que les dispositions litigieuses dérogeraient.

Ce régime particulier serait justifié par la volonté de sauvegarder un intérêt public supérieur, en l'occurrence éviter la déconfiture de certaines communes.

Quant à la critique dirigée contre l'article 280, elle manquerait elle aussi de pertinence car cet article n'aurait d'autre finalité que de ne pas permettre que la pension de survie d'une veuve d'un agent retraité puisse être supérieure à la pension de survie d'une veuve d'un agent qui était en activité au moment du décès.

- A.3.3. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand expose que les dispositions litigieuses s'inscriraient dans la préoccupation générale du législateur de voir les communes atteindre l'équilibre budgétaire. Un tel objectif exigerait de prendre des mesures d'assainissement, celles-ci pouvant concerner les agents définitifs des communes et des c.p.a.s. sans affecter

cependant de manière déraisonnable les droits pré-existants de ce personnel. Les dispositions entreprises n'affecteraient pas de manière déraisonnable les droits des agents concernés.

En outre, s'il est vrai que les mises à la retraite anticipée sont à elles seules impuissantes à atteindre l'objectif fixé, on ne pourrait perdre de vue qu'elles font partie d'un ensemble de mesures destinées à réaliser cet objectif.

- A.3.4. La ville de Liège déclare partager l'argumentation du Conseil des ministres et de l'Exécutif flamand.

Second moyen

- A.4.1. Le second moyen dénonce une double discrimination qui, selon les requérants, existerait entre agents communaux relevant d'une même commune.

Cette discrimination frapperait tout d'abord les agents communaux qui font l'objet d'une mise à la retraite d'office par rapport aux agents qui ne peuvent être atteints par cette mesure en vertu de l'article 277 même, en l'occurrence les secrétaires communaux, les receveurs communaux, les commissaires de police en chef, les commissaires de police et le personnel enseignant.

Les agents mis à la retraite d'office connaîtraient une autre discrimination, cette fois par rapport aux agents qui ne seraient pas concernés par cette mesure en vertu de la décision que le conseil communal peut prendre sur pied de l'article 277, alinéa 3.

- A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que les exclusions prévues par l'article 277 même reposeraient sur des critères objectifs et pertinents.

Les fonctions de secrétaire communal et de receveur communal seraient essentielles à toute commune de sorte qu'en cas de mise à la retraite, l'emploi ne pourrait rester vacant. Le commissaire de police en chef et le commissaire de police seraient tout aussi indispensables au bon fonctionnement de la commune. Ils ne seraient par ailleurs pas nommés par celle-ci. Enfin, le personnel enseignant étant subventionné, sa mise à la retraite anticipée n'aurait aucun effet sur les finances communales.

Quant à la faculté laissée au conseil communal d'écarter du régime les agents appartenant aux services, fonctions ou grades qu'il détermine, elle aurait été prévue pour éviter qu'un service, voire l'administration dans son ensemble, ne soit décapité par la mise à la retraite d'office d'un seul de ses agents. Elle assurerait ainsi un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

- A.4.3. L'Exécutif flamand fait valoir que les fonctions exclues par l'article 277 seraient soit des fonctions spécifiques prévues par la nouvelle loi communale - secrétaire communal, receveur communal, commissaire de police en chef, commissaire de police - soit des fonctions dont les titulaires seraient soumis à un statut étranger à celui des requérants - le personnel enseignant -.

Les fonctions spécifiques ne pourraient rester sans titulaire car il s'ensuivrait une désorganisation qui empêcherait de mener à bien toute politique d'assainissement. Le statut des requérants ne serait en

aucun point comparable à celui du personnel enseignant.

L'article 277, alinéa 3, n'autoriserait nullement les conseils communaux à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination dans la décision d'exclure certaines fonctions de la mesure générale. La décision qui méconnaîtrait ces principes pourrait être censurée par le Conseil d'Etat.

- A.4.4. La ville de Liège dit n'avoir rien à ajouter aux argumentations déjà développées par le Conseil des ministres et l'Exécutif flamand.

- B -

Sur la recevabilité

- B.1.1. Aux termes de l'article 107ter de la Constitution, la Cour ne peut être saisie d'un recours en annulation que par une personne justifiant d'un intérêt. L'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage précise que les recours doivent être introduits "par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ...".

Il résulte de ces dispositions que l'action populaire n'est pas admissible et que la personne physique ou morale requérante doit établir un intérêt à agir devant la Cour.

L'intérêt requis existe dans le chef de toute personne dont la situation pourrait être directement et défavorablement affectée par la norme attaquée.

- B.1.2. La circonstance que des actes administratifs réglementaires ou individuels doivent encore être pris postérieurement à la publication d'une norme, n'empêche nullement celle-ci d'être susceptible d'affecter, dès sa publication, directement et défavorablement la situation d'une personne.

Les articles querellés étant susceptibles d'affecter directement et défavorablement la situation des requérants, ceux-ci sont recevables à en demander l'annulation.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

Sur le premier moyen

- B.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. 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 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.3.1. Les dispositions attaquées ne s'appliquent qu'aux communes et centres publics d'aide sociale confrontés à de graves difficultés financières et qui ont conclu avec l'autorité de tutelle une convention de prêt conditionné par des mesures d'assainissement financier. Il apparaît des travaux parlementaires que ce n'est que lorsque

les départs volontaires se sont avérés
insuffisants que les autorités précitées,

lorsqu'elles doivent faire des dépenses de personnel tout à fait incompatibles avec leurs possibilités financières actuelles, seraient autorisées à prendre les mesures de pension anticipative et obligatoire que prévoient les dispositions attaquées (Doc. parl., Chambre, s.o. 1989-1990, n° 975/15, pp. 3-5).

- B.3.2. Le critère de la distinction établie par la loi est objectif puisque les dispositions attaquées ont trait aux agents des communes et c.p.a.s. qui ont conclu avec l'autorité de tutelle la convention de prêt mentionnée à l'article 277 précité.

Le législateur peut légitimement contribuer à la poursuite d'un objectif d'assainissement des finances des autorités locales et estimer que les communes et les centres publics d'aide sociale dont il est établi qu'ils sont confrontés à de graves difficultés financières doivent, lorsque des mesures non coercitives - tels des départs volontaires anticipés - n'ont pas donné de résultat suffisant, pouvoir être autorisés à prendre des mesures visant à y remédier là où leurs dépenses sont les plus importantes, comme le sont généralement celles qui sont engagées pour la rémunération du personnel.

Le moyen n'est pas fondé.

Sur l'ensemble du second moyen

- B.4.1. Il apparaît des travaux préparatoires des dispositions querellées que le législateur a entendu tenir compte des particularités de certaines fonctions pour les exclure du champ

d'application de la retraite d'office.

Le secrétaire communal et le receveur communal ne sont pas concernés par la mesure eu égard à l'importance de ces emplois, qui, par ailleurs, sont prévus par la nouvelle loi communale même. L'exclusion des commissaires de police en chef et des commissaires de police procède de considérations liées à la sécurité. Enfin, le personnel enseignant n'est pas soumis à la retraite d'office pour des raisons tirées du Pacte scolaire, du statut de ce personnel et du régime de pension prévu par la loi du 14 février 1961.

De ce qui précède, il résulte que la distinction opérée par le législateur à l'article 277, alinéas 1er et 2, repose sur des critères objectifs et pertinents.

- B.4.2. En tant que les requérants critiquent, outre l'exemption des catégories susdites, la distinction qui a été opérée entre les agents mis d'office à la retraite et les agents de la même ville qui ne l'ont pas été, il y a lieu de distinguer ce qui est imputable à la loi de ce qui l'est seulement au mode d'application de celle-ci qui a été choisi.

La loi attaquée exclut expressément de son champ d'application les agents qui n'ont pas atteint l'âge de 55 ans et qui ne comptent pas "au moins vingt années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension".

Etant donné que l'importance des rémunérations à supporter par la commune d'une part et celle de la pension dont peuvent bénéficier les retraités d'autre part sont des considérations pertinentes par rapport à l'objectif de la loi attaquée, les

conditions d'âge et d'ancienneté critiquées
s'expliquent par le souci

de limiter les inconvénients de la mise à la retraite anticipée et non par une intention discriminatoire.

En tant que l'inégalité critiquée tient à une distinction opérée par la ville elle-même au sein de la catégorie des agents que le législateur n'exclut pas expressément du champ d'application des mesures qu'il autorise, il y a lieu d'observer que les dispositions légales attaquées permettent aux autorités de prendre des mesures dans les limites qui ont été examinées en réponse au premier moyen. Ces dispositions ne sont pas libellées de telle façon que les autorités locales aient pu y trouver une dispense d'avoir égard à l'article 6 de la Constitution en faisant usage de la faculté qui leur est accordée, ainsi qu'aux circonstances concrètes tenant tant à leur situation financière qu'à la structure et à l'effectif du personnel dont elles disposent. Dans l'esprit du législateur, les pouvoirs locaux sont les mieux placés pour apprécier, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, si leur situation est à ce point grave qu'elle nécessite des mesures exceptionnelles et pour apprécier l'utilité des diverses mesures possibles.

En laissant à ces autorités un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, mais non arbitraire, dans l'application des normes qu'il élabore, le législateur rencontre les exigences du principe d'égalité en assurant le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés - l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire permettant un examen circonstancié - et le

but visé - l'assainissement des finances des collectivités locales.

La Cour n'a pas compétence pour décider si les dispositions attaquées ont été, dans le cas concret des requérants, appliquées conformément à l'économie de la loi.

Le moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette le recours en annulation des articles 277 à 283 de la loi-programme du 22 décembre 1989.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 31 octobre 1991, par le siège précité dans lequel le juge J. Wathelet légitimement empêché a été remplacé pour le présent prononcé par le juge P. Martens par ordonnance de ce jour du président en exercice I. Pétry, conformément à l'article 110 de la loi organique.

Le greffier,
président,

Le

H. Van der Zwalmen

I. Pétry