

Numéro du rôle : 1999
Arrêt n° 134/2001 du 30 octobre 2001

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 107 de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, qui modifie l'article 5 de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit, introduit par F. Bourdon.

La Cour d'arbitrage,

composée du président M. Melchior, des juges L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 juin 2000 et parvenue au greffe le 3 juillet 2000, F. Bourdon, demeurant à 8200 Bruges, Diederik van de Elzasstraat 13, a introduit un recours en annulation de l'article 107 de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses (publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 1999, troisième édition), qui modifie l'article 5 de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 3 juillet 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 août 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 2000.

Par ordonnances des 29 novembre 2000 et 29 mai 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 30 juin 2001 et 30 décembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances des 20 mars 2001 et 22 mai 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges A. Alen et J.-P. Moerman.

Par ordonnance du 13 juin 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 12 juillet 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 14 juin 2001.

A l'audience publique du 12 juillet 2001 :

- ont comparu :

. Me J. Van Kerrebroeck, avocat au barreau de Bruges, pour la partie requérante;

. Me G. Janssens, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du requérant*

A.1.1. Le requérant est un ancien mandataire local élu, mis à la retraite en 1997. Il affirme être directement et défavorablement affecté par le régime instauré à l'article 107 de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, qui règle la pension de retraite des élus locaux et qui défavorisait la catégorie des personnes mises à la retraite avant le 1er janvier 2001.

A.1.2. Dans un moyen unique, le requérant fait valoir que la disposition entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle établit une distinction entre mandataires élus selon que leur pension prend cours avant ou après le 1er janvier 2001. La loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit a été modifiée par la loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux, qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2001. Cette loi modifie en outre la nouvelle loi communale, en particulier en matière de traitements. Le coefficient du traitement de rédacteur, traitement qui avait été réglé et adapté par arrêté royal, est remplacé par le coefficient du traitement de secrétaire communal, qui est directement réglé et adapté par la loi communale.

A.1.3. Dans le cadre du régime des pensions inscrit dans la loi du 8 décembre 1976, les traitements annuels à prendre en considération pour le calcul de la pension de retraite sont ceux qui sont attachés, au moment de l'ouverture du droit à la pension, à chacun des mandats exercés. Chaque fois qu'il est procédé à une augmentation du traitement annuel de base, les pensions sont adaptées en les affectant d'un coefficient égal au quotient résultant de la division du nouveau traitement par le traitement pris en considération pour calculer la pension initiale. Lors des modifications législatives du 4 mai 1999 et du 24 décembre 1999, ce système a été maintenu, à cette différence près qu'une distinction est établie selon que l'intéressé est mis à la retraite avant ou après le 1er janvier 2001. Pour les pensions afférentes aux mandats exercés avant la date précitée, il n'est pas tenu compte des augmentations du traitement annuel de base qui résultent de la loi du 4 mai 1999. Ces pensions restent liées à l'évolution du traitement annuel de base qui était utilisé avant cette date.

A.1.4. Selon le requérant, la modification législative entreprise a également pour effet que les pensions qui ont pris cours avant le 1er janvier 2001 resteront bloquées, dès lors que l'article 3 de la loi du 4 mai 1999 a supprimé l'échelle de traitement de rédacteur pour les élus locaux et que l'on n'adoptera pas de nouveaux arrêtés royaux fixant les traitements adaptés. Le requérant conclut que la disposition entreprise établit une discrimination en ce que ceux qui prennent leur pension à partir du 1er janvier 2001 bénéficieront durant toute leur vie d'un régime de pension plus favorable que ceux qui ont été mis à la retraite avant cette date, et ce en dépit du fait qu'ils peuvent avoir le même état de services.

*Position du Conseil des ministres*

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, l'article 107 repris de la loi du 24 décembre 1999 doit être examiné en corrélation avec la loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux. En adoptant la loi du 4 mai 1999, le législateur a procédé à une revalorisation financière et sociale globale des fonctions de bourgmestre et d'échevin, dictée par l'accroissement de la charge de travail et l'importance sans cesse croissante de leurs responsabilités. La loi prévoit une modification fondamentale du calcul des traitements, ceux-ci n'étant plus rattachés au grade de rédacteur, mais bien au degré le plus élevé de l'échelle de traitement de secrétaire communal de la commune en question. L'on procède ainsi en même temps à une augmentation générale des échelles de traitement, l'on tient compte du chiffre de population des communes et l'on prend pour référence une échelle fixée par une loi. Afin d'éviter que l'augmentation des traitements nécessite en outre une augmentation drastique et exorbitante des allocations des mandataires pensionnés, la loi du 4 mai 1999 précise que pour le calcul des pensions prenant cours avant le 1er janvier 2001, il n'est pas tenu compte de cette réforme spéciale des traitements qui résulte de la loi du 4 mai 1999. La péréquation a toutefois été maintenue pour l'avenir.

A.2.2. L'article 107 repris de la loi du 24 décembre 1999 apporte à nouveau plusieurs modifications au régime de péréquation inscrit à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1976. Conformément à une lecture stricte des dispositions de la loi du 4 mai 1999, les pensions de retraite différées qui prennent cours à partir du 1er janvier 2001, ainsi que les pensions de survie qui font suite à ces pensions doivent être calculées sur la base des nouvelles échelles de traitement plus élevées, bien que les élus concernés n'aient jamais été rémunérés conformément à ces nouvelles échelles de traitement. Il s'en suivit une différence de traitement entre les personnes qui n'avaient jamais exercé un mandat rémunéré sur la base du nouveau régime, en ce que les pensions de retraite ayant déjà pris cours ne pouvaient bénéficier du nouveau régime, à l'inverse des pensions de retraite différées. La modification législative entreprise entend remédier à cette discrimination. L'article 107 instaure en outre une technique particulière visant à n'appliquer que proportionnellement la péréquation pour ceux des mandataires qui exercent une fonction locale tant avant qu'après le 1er janvier 2001. En vue du calcul de la pension correspondant à la durée du mandat antérieure à cette date, c'est l'ancien système qui est appliqué et l'augmentation spéciale des traitements prévue par la loi du 4 mai 1999 n'est pas appliquée. Tel est en revanche le cas pour les mandats postérieurs au 1er janvier 2001 et pour les droits à la pension fondés sur ceux-ci.

A.2.3. Selon le Conseil des ministres, la disposition entreprise n'est pas discriminatoire. L'article 107 de la loi du 24 décembre 1999 procède du souci du législateur de revaloriser, dans les limites du budget, la fonction des mandataires locaux et poursuit dès lors un but légitime. La loi établit une distinction entre trois catégories de mandataires et leurs pensions, selon qu'ils exerçaient un mandat soit avant le 1er janvier 2001 seulement, soit avant et après cette date, soit encore uniquement après cette date. Cette distinction est objective et adéquate. Afin de ne pas hypothéquer du point de vue budgétaire la revalorisation des traitements des mandataires en question, le législateur a estimé devoir prévoir une « péréquation » unique pour les mandataires qui n'ont exercé un mandat que sous l'ancien régime pécuniaire et, proportionnellement, également pour les personnes qui exerçaient un mandat en partie avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et en partie après. Le Conseil des ministres estime enfin qu'il existe un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'on ne modifie pas le calcul de la pension de ceux qui perçoivent une pension sur la base d'un mandat exercé avant le 1er janvier 2001. Ils se voient toujours appliquer l'ancien régime, qui rattache leur pension à l'échelle de traitement afférente au grade de rédacteur auprès des ministères fédéraux. Ils conservent également le bénéfice des péréquations dans le cadre de futures augmentations des échelles de traitement liées au grade précité. La scission des pensions de ceux qui exercent un mandat avant et après le 1er janvier 2001 contribue elle aussi à une plus grande équité, du fait qu'il n'y a pas de fossé, au niveau du calcul de la pension, entre ceux qui sont mis à la retraite juste avant la date précitée et ceux qui sont admis à la retraite juste après cette date. Ces derniers ne bénéficient que dans une mesure limitée de la règle de péréquation par rapport à la révision spéciale des traitements organisée par la loi du 4 mai 1999.

- B -

B.1.1. L'article 107 repris de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses modifie l'article 5 de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit, qui énonce depuis lors :

« § 1er. Le ou les traitements annuels de base à prendre en considération pour le calcul de la pension de retraite sont ceux qui sont attachés, au moment de l'ouverture du droit à la pension, à chacun des mandats exercés.

Pour l'application de l'alinéa précédent, les mandats exercés dans une commune issue d'une fusion ou d'une annexion sont considérés comme distincts de ceux qui ont été exercés dans la ou les anciennes communes fusionnées ou annexées. Sont également considérés comme des mandats distincts, des mandats exercés respectivement en qualité de bourgmestre et en qualité d'échevin, ainsi que des mandats exercés respectivement avant le 1er janvier 2001 et à partir de cette date.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, le traitement de base à prendre en considération est fixé par le Roi en cas de suppression des agglomérations ou des fédérations de communes.

Pour le mandataire dont le traitement a été réduit en vertu de l'article 19, § 1er, alinéa 4, de la nouvelle loi communale, le traitement annuel de base à prendre en considération est le traitement lié au mandat exercé abstraction faite de la réduction de traitement appliquée.

Par dérogation à l'alinéa 1er, pour les pensions afférentes à des mandats exercés antérieurement au 1er janvier 2001, il n'est pas tenu compte des augmentations du traitement annuel de base qui résultent de la loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux, ces pensions étant établies sur la base du traitement annuel de base qui était utilisé avant la date précitée.

§ 2. Le montant annuel de chaque pension de retraite est établi selon la formule suivante

$$\frac{a \times 3,75 \times t}{100 \times 12}$$

- a représentant le traitement visé au § 1er, et
- t le nombre de mois entiers d'exercice du mandat considéré.

En cas d'application du § 1er, alinéa 4, le nombre de mois est, pour la période durant laquelle le traitement a été réduit, multiplié par le rapport entre, d'une part, le traitement réduit et, d'autre part, le même traitement abstraction faite de la réduction appliquée.

Le temps de service pendant lequel des mandats rémunérés ont été exercés simultanément n'est pris qu'une seule fois en considération, et ce pour le calcul de la pension afférente au mandat le mieux rémunéré.

La pension ainsi calculée ne peut excéder les trois quarts du traitement prévu par le § 1er.

En cas d'application du § 1er, alinéa 4, la limite des trois quarts visée à l'alinéa 3, et à l'article 13, alinéa 2, est multipliée par le rapport entre, d'une part, le nombre de mois entiers d'exercice du mandat pris en compte pour le calcul de la pension et, d'autre part, le nombre de mois entiers d'exercice du mandat.

§ 3. En cas de cumul de deux ou plusieurs pensions afférentes aux mandats visés à l'article 1, le montant total de ces pensions ne peut excéder les trois quarts du traitement annuel de base attaché au mandat le mieux rémunéré. S'il échet, chaque pension est réduite en conséquence conformément à la formule suivante :

$$P1, P2, \dots \times \frac{3/4 \text{ de } A}{P1+P2+\dots}$$

P1, P2, ... représentant la pension de retraite afférente à chaque mandat et A le traitement annuel attaché au mandat le mieux rémunéré.

§ 4. Chaque fois qu'il est procédé à une augmentation du traitement annuel de base, les pensions seront adaptées en les affectant d'un coefficient égal au quotient résultant de la division du nouveau traitement par le traitement pris en considération pour calculer la pension initiale. Ce coefficient s'applique indépendamment des adaptations résultant des fluctuations de l'indice des prix à la consommation.

Par dérogation à l'alinéa 1er, pour les pensions afférentes à des mandats exercés antérieurement au 1er janvier 2001, il n'est pas tenu compte des augmentations du traitement annuel de base qui résultent de la loi du 4 mai 1999 précitée, ces pensions restant rattachées à l'évolution du traitement annuel de base qui était utilisé avant la date précitée. »

B.1.2. Le moyen unique porte sur l'article 5, § 1er, alinéa 2 et dernier alinéa, et § 4, alinéa 2, tel qu'il a été modifié par la loi entreprise du 24 décembre 1999. Selon le requérant, cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle établirait, en matière de pensions, une discrimination entre mandataires locaux selon qu'ils sont mis à la retraite avant ou à partir du 1er janvier 2001, étant donné que, pour la première catégorie, l'augmentation des traitements prévue par la loi du 4 mai 1999 n'est pas prise en compte dans le calcul de leur pension, alors que tel serait bien le cas pour la deuxième catégorie.

B.2.1. La disposition entreprise doit être examinée en corrélation avec la loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux, qui revalorise financièrement la fonction d'élu local. Ainsi, à partir du 1er janvier 2001, le traitement des mandataires locaux n'est plus lié, comme dans le passé, au grade de rédacteur auprès des ministères fédéraux, mais il représente un coefficient du degré le plus élevé de l'échelle de traitement de secrétaire communal de la commune concernée.

Cette modification a été opérée parce qu'il a été considéré que les anciens traitements n'étaient plus en rapport avec les tâches confiées aux personnes concernées, tâches qui se sont multipliées au fil des années et qui impliquaient davantage de responsabilités. Cette augmentation de traitement a été présentée comme tendant à garantir un accès démocratique aux fonctions de bourgmestre et d'échevin (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 989/1, pp. 1 et 2).

B.2.2. Par suite de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit - telle qu'elle était applicable à l'époque de l'adoption de la loi du 4 mai 1999 -, l'augmentation des traitements prévue aurait toutefois entraîné une augmentation générale des pensions en cours et à venir des mandataires locaux. En vertu de l'article 5, § 1er, de la loi citée en premier lieu, la pension est en effet calculée en fonction du traitement annuel de base attaché, au moment de l'ouverture du droit à la pension, à chacun des mandats exercés et, conformément à l'article 5, § 4, une augmentation de traitement pour les mandataires locaux actifs entraîne également une adaptation proportionnelle des pensions ayant déjà pris cours. Estimant que le coût supplémentaire qu'entraînerait cette augmentation générale des pensions dépasserait les limites du budget communal et compromettrait l'augmentation des traitements envisagée, le législateur a adapté le calcul des pensions, d'abord à l'article 6 de la loi du 4 mai 1999 et ensuite à l'article 107 actuellement entrepris de la loi du 24 décembre 1999.

Il a ainsi poursuivi un équilibre entre, d'une part, le souci d'améliorer le statut pécuniaire des élus locaux et, d'autre part, celui de ne pas grever excessivement les finances communales.

B.3.1. Il appartient au législateur, compte tenu des différents intérêts en cause, de fixer les pensions des mandataires locaux. La Cour doit se borner à examiner si la distinction qui en découle entre plusieurs catégories de bénéficiaires d'une pension est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.2. En vue du nouveau calcul des pensions, tel qu'il est prévu par la disposition entreprise, il est fait une distinction entre les mandats exercés avant le 1er janvier 2001 et ceux exercés à partir de cette date; les mandats exercés respectivement avant le 1er janvier 2001 et à partir de cette date sont considérés comme des mandats distincts. Les droits à la pension correspondant aux mandats exercés antérieurement à cette date restent attachés, comme par le passé, au traitement de rédacteur auprès des ministères fédéraux (article 5, § 1er, dernier alinéa, et § 4, alinéa 2). En revanche, les droits à la pension qui portent sur le mandat exercé à partir du 1er janvier 2001 sont basés sur le nouveau régime relatif aux traitements (article 5, § 1er, alinéa 1er, et § 4, alinéa 1er).

B.3.3. La distinction entre mandataires locaux selon qu'ils ont exercé un mandat avant ou après le 1er janvier 2001 repose sur un critère objectif et pertinent. En effet, elle doit être mise en rapport avec le régime pécuniaire des intéressés au cours de leur carrière active et avec les retenues obligatoires effectuées sur leur traitement au profit des communes qui supportent les charges des pensions.

B.3.4. Cette distinction permet de considérer que la disposition entreprise n'est pas disproportionnée : l'adaptation des pensions à la nouvelle réglementation relative aux traitements ne se fera que proportionnellement et l'on évite que ceux qui sont mis à la pension après le 1er janvier 2001 puissent pleinement bénéficier du nouveau régime alors que d'autres, justifiant d'un état de services comparable, qui ont été mis à la pension avant cette date, ne pourraient pas y prétendre. Dans cette optique, la disposition entreprise modifie d'ailleurs l'article 6 de la loi du 4 mai 1999, qui conduisait précisément à une telle distinction.

B.3.5. Enfin, contrairement à ce que soutient le requérant, il est inexact que les pensions de ceux qui ont été mis à la retraite avant le 1er janvier 2001 resteraient dorénavant bloquées. L'article 5, § 4, alinéa 2, de la loi du 8 décembre 1976, tel qu'il a été modifié par la disposition entreprise, prévoit expressément que leur pension reste attachée à l'évolution du traitement annuel de base qui était utilisé avant le 1er janvier 2001. Ils se voient donc toujours appliquer l'ancienne réglementation, qui lie leur pension au grade de rédacteur auprès des ministères fédéraux, même dans le cas de futures adaptations de traitement.

B.4. Le moyen ne peut être retenu.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 octobre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel