



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 93/2022
du 7 juillet 2022
Numéro du rôle : 7574**

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 2 et 4 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 », posée par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 5 mai 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 mai 2021, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 2 et 4 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, interprétés en ce qu'ils imposent à l'Agence régionale pour la Propreté (' Bruxelles-Propreté ') d'opérer une retenue de 13,07 % sur le montant complet du pécule de vacances du secteur public payé à ses agents statutaires, auxquels ni le régime de pension des agents de l'Etat, ni celui organisé par la loi du 28 avril 1958, ni le régime de pension des pouvoirs locaux ne s'appliquent, et qui bénéficient d'un régime de pension propre en vertu de l'ordonnance du 13 avril 1995 relative à la pension

des membres du personnel de l'Agence pour la Propreté et du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de la compagnie d'assurance Ethias, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que

1) ce faisant il impose [lire : ils imposent] à Bruxelles-Propreté (organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public), d'opérer une telle retenue pour son personnel statutaire de 13,07 % sur leurs pécules de vacances en vertu de ces articles 2 et 4 de la loi du 24 octobre 2011, alors que les communautés et les régions ainsi que les organismes, notamment d'intérêt public qui en dépendent, sont dispensés d'opérer de telles retenues, en exécution de la loi du 17 septembre 2005 instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions ?

2) ce faisant il impose [lire : ils imposent] aux agents statutaires de Bruxelles-Propreté, ayant un régime de pension propre, de contribuer au financement des pensions des membres du personnel nommés des administrations provinciales et locales alors que les membres du personnel nommés titre définitif qui peuvent prétendre à une pension de retraite à charge du Trésor public ou du régime de pension institué par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit sont exclus du champ d'application de cette loi du 24 octobre 2011 et ne contribuent pas au financement d'un autre régime de pension que celui dont ils relèvent et dont ils bénéficieront ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Agence régionale pour la propreté (Bruxelles-Propreté), assistée et représentée par Me P. Levert et Me L. Orfila, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 4 mai 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune, 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, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 mai 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 mai 2022.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

De 2005 à 2011, l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : Bruxelles-Propreté) effectue une retenue de 13,07 % sur le pécule de vacances de ses agents statutaires pour contribuer au financement du Fonds d'égalisation

du taux des cotisations de pension qui a été institué par l'article 10, § 1er, de la loi du 6 août 1993 « relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales » (ci-après : la loi du 6 août 1993), tel qu'il a été modifié par l'article 8 de la loi du 17 septembre 2005 « instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions » (ci-après : la loi du 17 septembre 2005).

De 2012 à 2019, Bruxelles-Propreté effectue une retenue de 13,07 % sur le pécule de vacances de ses agents statutaires pour contribuer au financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et du Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisations de pension, qui ont été institués par l'article 4 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).

Le 10 novembre 2017, Bruxelles-Propreté demande à l'Office national de sécurité sociale (ci-après : l'ONSS) des explications concernant la base légale de la retenue de 13,07 % effectuée sur le pécule de vacances de ses agents statutaires à la suite de l'arrêt n° 81/2014 du 22 mai 2014 par lequel la Cour constitutionnelle a jugé que les agents contractuels et les agents définitifs appelés à bénéficier d'une pension de retraite à charge du Trésor public de la Commission communautaire française (ci-après : la Cocof) ont été expressément exclus du champ d'application de la loi du 17 septembre 2005 en raison de leur appartenance à une entité fédérée. La Cour en a déduit que l'article 10, § 1er, de la loi du 6 août 1993 ne pouvait servir de fondement au prélèvement d'une retenue opérée par la Cocof sur le pécule de vacances de ses agents contractuels et statutaires qui, étant donné qu'ils sont affectés à l'exécution de compétences décrétales ou bénéficiant du régime de pension de retraite applicable aux agents de l'administration générale de l'État, n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition qui ne vise que les agents des administrations locales. Bruxelles-Propreté estime que, dès lors qu'elle n'est pas une administration locale, sa situation est en tout point semblable à celle de la Cocof.

Le 19 juin 2018, l'ONSS informe Bruxelles-Propreté qu'il ne partage pas son analyse.

Le 17 septembre 2018, Bruxelles-Propreté cite l'ONSS en justice afin d'obtenir le remboursement des sommes payées en exécution des articles 2 et 4 de la loi du 24 octobre 2011.

Le Tribunal du travail francophone de Bruxelles juge que Bruxelles-Propreté devait être considérée comme une « administration locale » au sens de la loi du 6 août 1993, dès lors qu'à partir du 10 janvier 2005, l'article 2 de cette loi définissait « les administrations locales » comme étant des administrations affiliées à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ci-après : l'ONSS-APL) en vertu de l'article 32 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'intitulé a été modifié en « loi générale relative aux allocations familiales » (ci-après : la loi du 19 décembre 1939). Or, Bruxelles-Propreté était affiliée de plein droit à l'ONSS-APL en vertu de l'arrêté royal du 19 mai 1992 « portant exécution de l'article 32 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés » (ci-après : l'arrêté royal du 19 mai 1992).

Il estime également que s'il est vrai que la loi du 24 octobre 2011 a abrogé la loi du 6 août 1993, il n'en demeure pas moins que l'article 3 de la loi du 24 octobre 2011 fait expressément référence à l'article 2 de la loi du 6 août 1993 pour définir certaines administrations provinciales et locales. Les travaux préparatoires mentionnent que les définitions de cet article 3 reprennent des concepts existants.

Le Tribunal considère qu'afin d'exclure l'application de la loi du 24 octobre 2011 à Bruxelles-Propreté, il ne peut être fait application de l'arrêt de la Cour n° 81/2014 précité au cas d'espèce, étant donné que cet arrêt se prononce sur la loi du 6 août 1993 et que Bruxelles-Propreté n'est pas une entité fédérée, contrairement à la Cocof.

Il juge, en outre, que Bruxelles-Propreté ne peut être exclue du champ d'application de la loi du 24 octobre 2011 en vertu de l'article 2, alinéa 2, de cette loi, étant donné que les membres de son personnel définitif ne peuvent prétendre à une pension de retraite à charge du régime de pension qui a été institué par la loi du 28 avril 1958 « relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit » (ci-après : la loi du 28 avril 1958).

Il estime qu'une lecture *a contrario* de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011 confirme que l'alinéa 1er de cet article n'exclut pas l'ensemble des organismes d'intérêt public régionaux et ne vise dès lors pas uniquement les administrations locales au sens usuel du terme.

À la demande de Bruxelles-Propreté, le Tribunal pose à la Cour la question reproduite plus haut.

III. *En droit*

– A –

A.1.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir qu'elle n'est pas une administration provinciale ou locale au sens de l'article 2, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011, de sorte qu'elle n'est pas tenue de prélever, en vertu de l'article 4, § 3, alinéa 2, de cette loi, la retenue de 13,07 % sur le montant complet du pécule de vacances payé à partir du 1er janvier 2012 aux agents des administrations provinciales et locales auxquels le titre 2 de la même loi est applicable. Elle rappelle que, par son arrêt n° 21/2016 du 18 février 2016, la Cour a jugé que, dès lors que l'article 32 de la loi du 19 décembre 1939, auquel se réfère l'article 2, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 en cause, n'utilise pas les mots « administrations provinciales et locales », la liste des « affiliés » que contient cette disposition comprend manifestement des institutions publiques que ne visent ni la définition commune de l'administration locale, ni celle de l'administration provinciale. La Cour en a déduit que l'article 2, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 ne rend pas le titre 2 de cette loi applicable à l'ensemble de ces « affiliés ».

Selon la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, il ressort de l'arrêt précité que les termes « administration locale » doivent être entendus en leur sens usuel, étant donné que la loi du 24 octobre 2011 ne les définit pas.

A.1.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que si le législateur avait entendu soumettre à la loi du 24 octobre 2011 toutes les administrations affiliées à l'ONSS en vertu de l'article 32 de la loi du 19 décembre 1939, il n'aurait pas limité le champ d'application de la loi du 24 octobre 2011 aux seules administrations provinciales et locales affiliées à l'ONSS. Elle soutient que son affiliation à l'ONSS résulte expressément de l'application de plusieurs dispositions légales et réglementaires, et non d'une prétendue qualité d'administration provinciale ou locale.

A.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* estime qu'il faut également raisonner par analogie avec l'arrêt n° 81/2014, par lequel la Cour a eu l'occasion de se prononcer sur le champ d'application de la loi du 6 août 1993, laquelle a été remplacée par la loi du 24 octobre 2011. Par cet arrêt, la Cour a jugé que les agents contractuels et les agents nommés à titre définitif appelés à bénéficier d'une pension de retraite à charge du Trésor public de la Cocof ont été expressément exclus du champ d'application de la disposition relative à la retenue à effectuer sur les pécules de vacances des membres du personnel, en raison de leur appartenance à une entité fédérée.

A.3. Elle rappelle que le financement des régimes de pension des agents des administrations locales qui a été institué par la loi du 24 octobre 2011 repose sur un système d'autofinancement et de solidarité entre les cotisants. La retenue de 13,07 % mentionnée à l'article 4, § 3, alinéa 2, fait partie des sources de financement de ces régimes de pension.

Elle souligne qu'elle a fait le choix, quant à elle, de refuser l'affiliation d'office au Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisation de pension. Il en résulte que les réserves qui lui revenaient ont été versées sur un compte courant afin de lui être remboursées. Elle en infère qu'elle est sortie du mécanisme de financement du Fonds précité et qu'elle échappe dès lors à l'obligation de paiement de la retenue visée à l'article 4, § 3, de la loi du 24 octobre 2011.

En effet, cette retenue n'a pas été conçue comme un incitant à l'adhésion au Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisation de pension (*Doc. parl.* Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 24). Elle ne doit donc pas être effectuée par les organismes qui ne s'affilient pas au Fonds précité.

A.4. Elle rappelle également qu'elle dispose d'un régime de pension particulier, dès lors que, contrairement à la majorité des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, le régime de pension institué par la loi du 28 avril 1958 ne lui est pas applicable. En effet, il résulte de l'ordonnance du 13 avril 1995 « relative à la pension des membres du personnel de l'Agence pour la Propreté et du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'ordonnance du 13 avril 1995) que la loi du 28 avril 1958 ne s'applique pas aux membres du personnel des deux organismes précités. En vertu de l'article 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 13 avril 1995, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a conclu une convention avec Ethias afin de garantir le paiement des pensions. S'il est vrai que cette ordonnance se réfère aux règles appliquées aux membres du personnel de l'agglomération bruxelloise pour ce qui est du calcul des pensions, cela n'a pas pour effet que Bruxelles-Propreté aurait la qualité d'administration locale puisque le financement du régime de pension doit être distingué des conditions d'octroi de ces pensions.

A.5.1. Le Conseil des ministres retrace l'évolution du statut de Bruxelles-Propreté du point de vue du financement du régime de pension afin de démontrer que la loi du 24 octobre 2011 lui est applicable.

A.5.2. Il estime que le statut d'administration locale de Bruxelles-Propreté découle, notamment, du fait qu'elle a repris les compétences de l'agglomération bruxelloise et du fait que les missions de collecte et de traitement des déchets qui lui sont dévolues incombent, en règle, aux communes ou aux intercommunales.

Il fait valoir qu'il ressort de l'article 2 de l'ordonnance du 13 avril 1995 que le régime de pension des membres du personnel statutaire de Bruxelles-Propreté est soumis aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux membres du personnel de l'agglomération bruxelloise et que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut conclure une convention avec une caisse de prévoyance pour la gestion de ces pensions.

Il soutient que Bruxelles-Propreté pouvait être considérée comme une administration locale au sens de la loi du 6 août 1993, dès lors qu'elle était affiliée à l'ONSS-APL en vertu de l'arrêté royal du 19 mai 1992.

A.5.3. Selon le Conseil des ministres, le champ d'application du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011 ne diffère pas de celui de la loi du 6 août 1993.

A.6. Le Conseil des ministres considère que Bruxelles-Propreté est une administration locale visée par le titre 2 de la loi du 24 octobre 2011, étant donné que les pensions des membres de son personnel ne sont pas payées par le Trésor public et qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 28 avril 1958. Il estime, en outre, que les termes « administrations provinciales et locales » utilisés par l'article 2, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 permettent uniquement de différencier ces administrations des zones de police locale. Il en déduit que tous les employeurs publics qui, à l'instar de Bruxelles-Propreté, sont affiliés à l'ONSS-APL sont visés par l'article 2, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011, à l'exception des zones de police locale.

Il fait également valoir que Bruxelles-Propreté a fait le choix de ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales. Sa part dans les réserves constituées lui a dès lors été remboursée, conformément à l'article 5, § 4, de la même loi. Selon le Conseil des ministres, un tel choix ne suffit pas pour modifier la nature d'administration locale de Bruxelles-Propreté et démontre, au contraire, que cette dernière ne conteste pas sérieusement être une administration locale.

– B –

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 2 et 4 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) avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2. L'article 2 de la loi du 24 octobre 2011 définit le champ d'application du titre 2 de cette loi. Il dispose :

« Le présent titre s'applique :

1) aux administrations provinciales et locales affiliées à l'Office national de Sécurité sociale des administrations provinciales et locales en vertu de l'article 32 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés;

2) aux zones de police locale visées à l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Le présent titre ne s'applique toutefois pas aux membres du personnel nommés à titre définitif :

1) qui peuvent prétendre à une pension de retraite à charge du régime de pension institué par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit;

2) qui peuvent prétendre à une pension de retraite à charge du Trésor public ».

B.3. L'article 4, § 1er, de la loi du 24 octobre 2011 prévoit la création d'un Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ci-après : l'ONSS-APL). Ce fonds est géré par l'ONSS-APL.

En outre, il est créé au sein de l'ONSS-APL un Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisations de pension, auquel sont transférées toutes les réserves autres que celles visées à l'article 4, § 2, de la même loi qui sont enregistrées dans les comptes définitivement clôturés et approuvés de l'ONSS-APL au 31 décembre 2011 et qui soit sont légalement affectées au financement des pensions des agents nommés soit sont destinées au secteur des pensions sans avoir été légalement affectées à celui-ci. Ce Fonds est également alimenté par une retenue de 13,07 % effectuée sur le montant complet du « pécule de vacances secteur

public » payé à partir du 1er janvier 2012 aux agents des administrations provinciales et locales et des zones de police locale auxquels le titre 2 est applicable (article 4, § 3, de la loi du 24 octobre 2011).

B.4. Le régime de financement des pensions qui a été institué par la loi du 24 octobre 2011 succède au régime mis en place par la loi du 6 août 1993 « relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales » (ci-après : la loi du 6 août 1993).

B.5.1. Ce régime prévu par la loi du 6 août 1993 était applicable aux « administrations locales », lesquelles étaient définies comme étant les « administrations affiliées à [l'ONSS-APL] en vertu de l'article 32 des lois coordonnées sur les allocations familiales » (article 1er *bis*, *b*), tel qu'il a été modifié par l'article 189 de la loi-programme du 27 décembre 2004).

Il est vrai que Bruxelles-Propreté a été affiliée à l'ONSS-APL depuis le 1er janvier 1992, en vertu de l'arrêté royal du 19 mai 1992 « portant exécution de l'article 32 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales ».

Toutefois, Bruxelles-Propreté est un organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de l'article 1er, A, de la loi du 16 mars 1954 « relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ». Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale nomme le fonctionnaire dirigeant de Bruxelles-Propreté et détermine les délégations qui lui sont attribuées (article 6 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 « portant création de l'Agence régionale pour la propreté »; ci-après : l'ordonnance du 19 juillet 1990). Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est également compétent pour nommer les membres du personnel de Bruxelles-Propreté et pour fixer leur statut administratif et pécuniaire (article 8, §§ 2 et 3, de l'ordonnance du 19 juillet 1990).

Bruxelles-Propreté est un organisme d'intérêt public qui dépend de la Région de Bruxelles-Capitale en application de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989).

Les communautés et les régions sont compétentes sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989,

pour régler le statut du personnel des organismes d'intérêt public qui dépendent d'elles, en ce compris les règles relatives aux pensions. Les régions et les communautés peuvent, en application de cette disposition, autoriser ces organismes d'intérêt public à participer à un régime de pension organisé par la législation fédérale, tel que celui qu'instaure la loi du 28 avril 1958 « relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit ».

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 13 avril 1995 « relative à la pension des membres du personnel de l'Agence pour la Propreté et du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'ordonnance du 13 avril 1995), l'article 9 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 autorisait Bruxelles-Propreté à participer au régime de pension précité. Bruxelles-Propreté n'était donc pas autorisée à participer au régime de pension instauré par la loi du 6 août 1993. S'il fallait interpréter l'article 1er *bis, b*), de cette loi comme visant Bruxelles-Propreté, il faudrait constater que l'autorité fédérale a empiété sur les compétences de la Région de Bruxelles-Capital, sans qu'aucun élément ne permette de penser que l'autorité fédérale entendait se prévaloir de la théorie des compétences implicites.

B.5.2. En tout état de cause, l'article 10, § 1er, de la loi du 6 août 1993 avait un champ d'application *ratione personae* plus restreint que celui de la même loi.

B.5.3. En effet, la disposition précitée résulte d'une modification apportée par la loi du 17 septembre 2005 « instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions », laquelle règle la matière du pécule de vacances applicable aux agents contractuels du service public, aux agents du service public nommés à titre définitif et aux agents des pouvoirs locaux.

B.5.4. Dans le texte du projet de loi adopté initialement par la Chambre des représentants avant d'être évoqué par le Sénat, il était prévu que la réglementation applicable aux agents contractuels du service public s'appliquait aussi aux agents contractuels des services des gouvernements de communauté et de région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi que des personnes morales de

droit public qui en dépendent tels qu'ils sont définis à l'article 1er de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 « fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent », de même qu'à tous « les membres du personnel nommés à titre définitif appelés à bénéficier d'une pension de retraite à charge du Trésor public » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1444/007, pp. 3 et 5).

À l'époque, l'article 11*bis* de l'arrêté royal du 30 janvier 1979 « relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume » ainsi que divers textes réglementaires pris par les entités fédérées imposaient de prélever une retenue de 13,07 % sur les pécules de vacances des membres du personnel des administrations de ces entités et des personnes morales de droit public qui en dépendent.

Ces retenues n'étaient pas affectées à une politique particulière, de sorte qu'elles avaient exclusivement un effet budgétaire consistant en la réduction du montant des pécules de vacances versés aux membres du personnel.

L'objectif du projet de loi était de transformer ces retenues budgétaires en une cotisation individuelle du membre du personnel, qui aurait été affectée, pour les agents contractuels, à la gestion globale de la sécurité sociale et, pour les agents statutaires, au financement du Fonds pour l'équilibre des régimes de pension (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1444/001, pp. 4-5 et DOC 51-1444/003, pp. 3-4).

B.5.5. Au vu des conséquences budgétaires importantes de ce projet de loi sur les finances des entités fédérées, le Parlement flamand a introduit une procédure en conflit d'intérêts (*ibid.*, DOC 51-1444/003, pp. 9 et 10).

En outre, plusieurs députés et sénateurs ont rappelé que le transfert des compétences aux entités fédérées ne s'était pas accompagné d'un transfert de la totalité des moyens correspondants, notamment des moyens destinés au financement de la politique de personnel. Selon eux, il s'ensuivrait qu'en imposant aux entités fédérées d'affecter au financement de compétences fédérales la retenue de 13,07 % prélevée sur les pécules de vacances des membres

de leur personnel, l'autorité fédérale priverait celles-ci des économies que la retenue permettait de réaliser, alors que leurs moyens avaient déjà été réduits en amont (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1036/1, pp. 8 et 17; *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1444/005, p. 6; *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1166/3, p. 4).

B.5.6. À la suite de la procédure en conflit d'intérêts, le Sénat a évoqué le projet adopté par la Chambre et a modifié le texte initial pour en retirer expressément les volets qui visaient les entités fédérées et les personnes morales de droit public qui en dépendent (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1444/009, p. 4; *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1166/3, pp. 4-6, et n° 3-1166/6).

B.6. Comme il est dit en B.5.1, Bruxelles-Propreté est une personne morale de droit public qui dépend de la Région de Bruxelles-Capitale.

S'il est vrai que les pensions des membres du personnel de Bruxelles-Propreté n'étaient à la charge ni du Trésor ni du régime de pension qui a été institué par la loi du 28 avril 1958, il n'en demeure pas moins que Bruxelles-Propreté effectuait une retenue purement budgétaire de 13,07 % sur le pécule de vacances des membres de son personnel (article 1er, § 9, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 juillet 2003 « relatif à l'octroi d'un pécule de vacances au personnel de l'Agence régionale pour la Propreté, Bruxelles-Propreté »). Elle se trouvait dès lors dans la situation qui a justifié le retrait des entités fédérées et des personnes morales de droit public qui en dépendent du projet de loi instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions.

Il s'ensuit que Bruxelles-Propreté n'entrait pas dans le champ d'application de la loi du 6 août 1993.

B.7. Le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et le Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisations de pension, qui ont été créés par l'article 4 de la loi du 24 octobre 2011, remplacent le Fonds d'égalisation du taux des cotisations de pension qui avait été créé par l'article 10, § 1er, de la loi du 6 août 1993, de la

même manière que la retenue de 13,07 % visée à l'article 4, § 3, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011 remplace la retenue visée par l'article 10, § 1er, de la loi du 6 août 1993.

B.8.1. Il ne ressort ni du texte de la loi du 24 octobre 2011 ni de ses travaux préparatoires que le législateur aurait eu l'intention d'étendre le champ d'application du mécanisme de financement des pensions précité en y incluant dorénavant, en tout ou en partie, les entités fédérées et les personnes morales de droit public qui en dépendent.

B.8.2. Au contraire, le champ d'application du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011 est expressément restreint aux « administrations provinciales et locales » affiliées à l'ONSS-APL en vertu de l'article 32 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales (ci-après : la loi du 19 décembre 1939) et aux zones de police locale, alors que le champ d'application de la loi du 6 août 1993 ne comportait pas une précision équivalente.

S'il est vrai que, comme le relève la juridiction *a quo*, l'article 3, 3), de la loi du 24 octobre 2011 définit le « régime des nouveaux affiliés à l'Office » comme étant « le régime auquel sont affiliés les membres du personnel nommés à titre définitif de certaines administrations provinciales et locales en application de l'article 2 de la loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales », il ne ressort pas de cette définition que l'ensemble des administrations affiliées à l'ONSS-APL dans le cadre du régime de financement des pensions qui a été institué par la loi du 6 août 1993 sont des administrations provinciales et locales au sens de l'article 2 de la loi du 24 octobre 2011.

Au contraire, seuls les membres du personnel des administrations provinciales et locales au sens de l'article 2, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 sont affiliés au « régime des nouveaux affiliés à l'Office », pour autant que l'administration pour laquelle ils travaillent y soit affiliée.

B.8.3. Ni l'article 2 de la loi du 24 octobre 2011, ni aucune autre disposition de cette loi ne définit le concept d'« administration provinciale et locale » employé par cet article.

En outre, afin d'illustrer la notion d'administration provinciale et locale, les travaux préparatoires de la loi du 24 octobre 2011 se réfèrent exclusivement aux communes, aux provinces et aux autorités qui y sont liées (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, pp. 4 et 22). En revanche, les travaux préparatoires ne comportent aucune référence aux entités fédérées ou aux organismes d'intérêt public comme étant des administrations provinciales et locales.

Il s'ensuit qu'il convient de se référer au sens courant des termes « administration provinciale et locale ».

B.8.4. L'article 2, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011 ne permet pas de considérer que la notion d'administration provinciale et locale inclut l'ensemble des administrations visées par l'article 32 de la loi du 19 décembre 1939, en ce compris lorsque cette disposition vise des entités fédérées et des personnes morales de droit public qui en dépendent. En effet, l'objet de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011 n'est pas d'étendre la portée de l'alinéa 1er du même article, mais de garantir que les membres du personnel qu'il vise soient exclus du champ d'application du titre 2 de la loi.

B.8.5. L'article 32 de la loi du 19 décembre 1939, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 29 juin 2014 « complétant la liste des affiliés à l'Office national de Sécurité sociale des administrations provinciales et locales, figurant à l'article 32, alinéa 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés » dispose :

« Le Roi crée une caisse d'allocations familiales spéciale à laquelle sont affiliés de plein droit :

- 1° les communes;
- 2° les établissements publics qui dépendent des communes;
- 3° les associations de communes;
- 4° les agglomérations et les fédérations de communes;

5° les établissements publics qui dépendent des agglomérations et des fédérations de communes;

6° les provinces;

7° les établissements publics qui dépendent des provinces;

8° la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire française;

9° les organismes économiques régionaux visés aux chapitres II et III de la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique modifiée par le décret du 25 mai 1983 du Conseil régional wallon, sauf pour les membres du personnel pour lesquels ils sont tenus d'octroyer directement les prestations familiales;

10° les organismes désignés par le Roi et visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, et ce pour les membres de leur personnel qui ne donnent pas lieu au paiement à l'Office national de sécurité sociale d'une cotisation pour le régime des prestations familiales, pour autant qu'ils ne soient pas tenus de payer directement les prestations familiales à ces membres du personnel. Le Roi fixe pour chacun de ces organismes la date d'affiliation;

11° les associations de plusieurs organismes susmentionnés.

12° l'a.s.b.l. ' Vlaamse Operastichting ' pour les membres du personnel qui étaient nommés à titre définitif à l'Intercommunale ' Opera voor Vlaanderen ' et qui sont repris avec maintien de leur statut.

13° les corps de la police locale, visés par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Le Roi peut ajouter d'autres organismes à la liste des affiliés, contenue dans l'alinéa 1er. Il peut modifier cette liste pour tenir compte des modifications législatives applicables aux organismes cités à l'alinéa 1er.

Le Roi peut étendre la compétence de l'Office national à d'autres missions relatives au personnel des administrations susvisées.

Le Roi règle l'organisation et le fonctionnement de cet Office national.

La loi du 25 avril 1963 concernant la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale est applicable à cet Office national.

Les articles 14 et 15 de la loi du 25 avril 1963 précitée ne sont applicables que lorsqu'il s'agit, soit du cadre du personnel, soit de propositions ou projets concernant le présent article ou les articles 81, 92, 110, alinéa 2, et 119*bis*, alinéa 2, ou concernant des arrêtés à prendre en exécution de ces articles ».

B.8.6. L'article 32 de la loi du 19 décembre 1939 n'utilise pas les mots « administrations provinciales et locales ».

La liste des « affiliés » que contient cette disposition comprend manifestement des institutions publiques que ne visent ni la définition commune de l'administration locale, ni celle de l'administration provinciale. L'article 2, alinéa 1er, 1), de la loi du 24 octobre 2011 ne rend donc pas le titre 2 de cette loi applicable à l'ensemble de ces « affiliés ».

B.9.1. Comme il est dit en B.5.1, Bruxelles-Propreté est une personne morale de droit public qui dépend de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'ensuit qu'elle ne saurait être considérée comme une « administration provinciale » ou une « administration locale ».

B.9.2. En outre, comme il est dit en B.5.1, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, pour fixer le régime de pension des membres du personnel des organismes d'intérêt public qui dépendent d'elle.

L'article 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 13 avril 1995 autorise le Gouvernement régional à conclure une convention avec une caisse de prévoyance afin d'assurer et de garantir le paiement des pensions. Bruxelles-Propreté n'est donc pas autorisée à participer au régime de pensions instauré par la loi du 24 octobre 2011.

S'il fallait interpréter les dispositions en cause comme visant Bruxelles-Propreté, il faudrait constater que l'autorité fédérale a empiété sur les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale. Il ressort des éléments qui précèdent que rien n'indique que tel était l'intention de l'autorité fédérale. De surcroît, cette dernière ne se prévaut pas de la théorie des compétences implicites.

B.10. Il s'ensuit que les articles 2 et 4 de la loi du 24 octobre 2011, qui font l'objet de la question préjudicielle, ne peuvent manifestement pas servir de fondement au prélèvement d'une retenue opérée par Bruxelles-Propreté sur le pécule de vacances de ses agents statutaires qui, dès lors qu'ils travaillent pour un organisme d'intérêt public qui dépend de la Région de Bruxelles-Capitale, n'entrent pas dans le champ d'application de ces dispositions, lesquelles ne visent que les agents des administrations provinciales et locales.

B.11. Dès lors qu'elle repose sur une prémisse erronée, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 juillet 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul