

\$f\$N° 34/90 Arrêt du 14 novembre 1990  
Rôle n°s 198 à 206 et 210

\$tf\$Demande de suspension des articles 277 à 283 de la loi-programme du 22 décembre 1989.

MM. Sarot et Delva, présidents, MM. Melchior et Blanckaert, juges-rapporteurs, MM. Wathelet, André, Debaedts, De Grève, Boel et François, juges.

\$rf\$1. SUSPENSION - Conditions - Cumul.

2. SUSPENSION - Conditions - Moyen sérieux.

3. EGALITE ET NON-DISCRIMINATION - Notion.

4. SUSPENSION - Conditions - Moyen sérieux - Egalité et Non-discrimination - Agents des communes / Agents des C.P.A.S. - Retraite.

5. SUSPENSION - Conditions - Moyen sérieux - Egalité et Non-discrimination - Agents des communes - Retraite.

6. SUSPENSION - Conditions - Moyen sérieux - Egalité et Non-discrimination - Agents des communes / Agents des C.P.A.S. - Retraite.

7. SUSPENSION - Conditions - Moyen sérieux - Egalité - Agents des communes / Agents des C.P.A.S. - Retraite.

SUSPENSION - Conditions - Moyen sérieux - Egalité - Mesure d'exécution.

8. SUSPENSION - Conditions - Moyen sérieux - Egalité - Agents des communes / Agents des C.P.A.S. - Retraite.

9. COMPETENCE DE LA COUR - Généralités - Etendue du

contrôle - Loi / Mesure d'exécution.

10. SUSPENSION - Conditions - Cumul.

1. *La suspension d'une loi ne peut être décidée que si les deux conditions prévues à l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sont réunies.*
2. *Pour qu'un moyen soit regardé comme sérieux, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé, il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.*
3. *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 et le but visé.*
4. *N'est pas sérieux le moyen fondé sur une distinction, basée sur un critère objectif, entre les agents des communes et des C.P.A.S. mis à la retraite de manière anticipative suivant que ces pouvoirs locaux sont ou non tenus au respect d'un plan d'assainissement financier dès lors que, d'un premier examen de l'affaire auquel la Cour a pu se livrer dans les limites de la procédure de suspension, il n'apparaît pas que la distinction ne pourrait être justifiée eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur ou*

qu'il n'existerait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la disposition incriminée et le but légitimement poursuivi par celui-ci.

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 C.P.A.S. 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.

5. La loi-programme du 22 décembre 1989 permet aux communes et aux C.P.A.S. qui sont tenus au respect d'un plan d'assainissement financier de mettre leurs agents à la retraite anticipée d'office. Elle exclut du champ d'application de cette mesure les secrétaires communaux, les receveurs communaux, les commissaires de police en chef, les commissaires de police et le personnel enseignant.

Les fonctions de secrétaire communal et de receveur communal sont expressément prévues par la loi communale; l'exclusion des commissaires de police en chef et des commissaires de police est motivée par des considérations de sécurité; en ce qui concerne le personnel enseignant, les motifs sont tirés du Pacte scolaire, du statut particulier de ce personnel et du régime de pension prévu par la loi du 14 février 1961.

6. La loi-programme du 22 décembre 1989 permet aux communes et aux C.P.A.S. qui sont tenus au respect d'un plan d'assainissement financier de mettre leurs agents à la retraite anticipée d'office. Elle exclut expressément du champ d'application de cette mesure 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 paraissent s'expliquer par le souci de limiter dans une certaine mesure les inconvénients de la mise à la retraite anticipée plutôt que par une intention discriminatoire.

7. Les dispositions qui autorisent des communes et des C.P.A.S. à mettre d'office à la retraite certains de leurs agents 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.

8. N'est pas sérieux le moyen selon lequel les dispositions qui permettent à des pouvoirs locaux soumis à un plan d'assainissement financier de mettre certains agents anticipativement à la retraite conférerait aux autorités locales un pouvoir arbitraire quant à la détermination de ces agents, dès lors que ces dispositions ne sont pas libellées de telle façon que ces autorités aient pu y trouver une dispense d'avoir égard à l'article 6 de la Constitution.

D'un premier examen de l'affaire auquel la Cour a pu se livrer dans les limites de la procédure de suspension, il apparaît qu'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.

9. 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.
10. Lorsque les moyens ne sont pas sérieux, il n'y a pas lieu d'examiner si l'exécution immédiate de la loi attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

### **I. Objet de la demande**

Par requête du 14 août 1990 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 16 août 1990, Messieurs Guillaume Peeters, Paul Croux, Gabriel Solhosse, Luc Depaepe, Jean Rommes, René Cambursano, Cyrille Collard, Dante Cola, Léon Herbillon et René Becco, tous agents communaux de la ville de Liège, demandent la suspension des articles 277 à 283 de la loi-programme du 22 décembre 1989.

Cette demande fait suite aux recours en annulation de ces dispositions que les prénommés ont introduit par dix requêtes, les 21 et 26 juin 1990, inscrits au rôle sous les numéros 198 à 206 et 210.

### **§II. La procédure**

Conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le président en

exercice a désigné les juges du siège dans les affaires n<sup>os</sup> 198 à 206 par ordonnances du 22 juin 1990 et dans l'affaire n<sup>o</sup> 210 par ordonnance du 27 juin 1990.

Ces affaires ont été jointes par ordonnance de la Cour du 5 juillet 1990.

Par ordonnance du 23 août 1990, la Cour a fixé au 25 septembre 1990 l'audience pour les débats sur la demande de suspension.

Cette ordonnance a été notifiée aux requérants et aux autorités mentionnées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale susmentionnée par lettres recommandées à la poste le 31 août 1990 et remises aux destinataires les 3 et 4 septembre 1990.

Par ordonnance du 18 septembre 1990, le président J. Sarot a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire concernant le recours en annulation et la demande de suspension par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1990 reçue au greffe le 24 septembre 1990.

A l'audience du 25 septembre 1990 :

- ont comparu :

. Me R. Bourgeois et Me V. Martin, avocats du barreau de Liège, pour les requérants Guillaume Peeters, Paul Croux, Gabriel Solhosse, Luc Depaepe, Jean Rommes, René Cambursano, conducteurs en chef à la ville de Liège, Cyrille Collard, directeur à la ville de Liège, Dante Cola, fonctionnaire à la ville de Liège, Léon Herbillon et René Becco, contre-maîtres à la ville de Liège; qui ont élu domicile au cabinet de Mes Bourgeois-Lienard-Evrard, rue Courtois 32 à 4000 Liège;

. Me N. Cahen pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

. Me G. Schoeters, *loco* Me P. Devers, avocats du barreau de Gand, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

. Me Cl. Doyen, *loco* Me M. Franchimont, avocats du barreau de Liège, pour la ville de Liège, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, Hôtel de ville, place du Marché 4000 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.

Les juges I. Pétry et L.P. Suetens ont été empêchés de participer au délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi précitée sur la Cour d'arbitrage, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

### §p§III. Objet de la législation 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'écartier 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.1. Les requérants sont des agents de la ville de Liège qui ont été mis à la retraite d'office à partir du 1er août 1990.

A.2.1. Dans leurs requêtes en annulation, auxquelles leur demande de suspension renvoie quant à l'existence de moyens sérieux, les requérants invoquent deux moyens, pris tous deux de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution.

A.2.2. 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.

Les requérants soutiennent que ces 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'égalité admissibilité aux emplois publics et au principe de l'égalité de traitement des agents communaux.

A.2.3. 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.3.1. Les requérants exposent, dans leur demande de suspension, les faits qui, à leur avis, sont de nature à établir que l'application immédiate des normes attaquées risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

A.3.2. Ils font tout d'abord état de la perte de revenus entre leur mise à la retraite d'office et l'âge normal de la retraite ainsi que postérieurement à cet âge. Ils subiraient, de ce fait, « une perte financière grave ».

A.3.3. Les requérants font ensuite valoir qu'il leur serait difficile, voire impossible, de retrouver leur emploi, en cas de non-suspension, si les normes entreprises devaient être annulées. Ils affirment - et produisent à l'appui de leurs dires une missive de l'échevin du personnel de la ville de Liège - que leur emploi sera occupé très rapidement par d'autres agents, de sorte qu'à la suite d'une éventuelle annulation, le même emploi serait souvent occupé par deux titulaires, ce qui devrait conduire à une situation inextricable dont pâtiront non seulement la ville de Liège, mais aussi les requérants.

A.3.4. Enfin, les requérants font état non pas de la perte même des revenus, mais des conséquences de cette perte sur certaines situations : remboursements d'emprunts hypothécaires, enfants faisant des études universitaires, enfants effectuant leur service militaire et autres

situations analogues qui exigent de pouvoir disposer de revenus adéquats lorsqu'elles se présentent et non pas, ultérieurement, lorsqu'elles sont passées.

### Sur la demande de suspension

§b§B.1. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1° des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2° l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la même loi dispose en outre : « La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable ».

La terminologie utilisée dans la loi conduit à considérer que pour qu'un moyen soit regardé comme sérieux au sens de celle-ci, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

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.

Sur le premier moyen

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, 1989-1990, n° 975/15, pp. 3-5).

B.3.2. D'un premier examen des affaires auquel la Cour a pu se livrer dans les limites de la procédure de suspension, il n'apparaît pas que la distinction critiquée par les requérants ne pourrait être justifiée eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur ou qu'il n'existerait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la disposition incriminée et le but légitimement poursuivi par celui-ci.

Le critère de la distinction établie par la loi paraît 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 premier moyen ne peut être tenu pour « sérieux » au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

#### Sur le deuxième moyen

B.4.1. Comme le Conseil des ministres et l'Exécutif flamand l'exposent, les fonctions de secrétaire communal et de receveur communal sont expressément prévues par la loi communale; l'exclusion des commissaires de police en chef et des commissaires de police est motivée par des considérations de sécurité; en ce qui concerne le personnel enseignant, les motifs sont tirés du Pacte scolaire, du statut particulier de ce personnel et du régime de pension prévu par la loi du 14 février 1961.

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 elle-même expressément 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 paraissent s'expliquer par le souci de limiter dans une certaine mesure les inconvénients de la mise à la retraite anticipée plutôt que 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.

B.4.3. D'un premier examen des affaires auquel la Cour a pu se livrer dans les limites de la procédure de suspension, il apparaît qu'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 deuxième moyen ne peut être tenu pour « sérieux » au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.5. La Cour constate que la condition suivant laquelle des moyens sérieux doivent être invoqués n'est pas remplie; il n'y a donc pas lieu d'examiner l'autre condition suivant laquelle l'exécution immédiate de la loi attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

§d\$Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension des articles 277 à 283 de la loi-programme du 22 décembre 1989.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 novembre 1990.

*(Publié au Moniteur belge du 10 novembre 1990.)*