



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 28/2022
du 24 février 2022
Numéro du rôle : 7397**

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 14 de la loi du 6 août 1993 « relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales » et l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale, tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 25 avril 2007 « relative aux pensions du secteur public », posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 7 mai 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 juin 2020, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14 de la loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales et l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale, tels que modifiés par la loi du 25 avril 2007 relative aux pensions du secteur public, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils introduisent les distinctions suivantes :

1) une distinction entre :

- d'une part les employeurs privés ou publics non-locaux qui, à la suite soit du transfert de toutes les activités ou de certaines des activités d'une administration locale qui, en matière de pension, est affiliée au régime des nouveaux affiliés de l'Office (Pool 2), soit de la restructuration ou de la suppression d'une telle administration locale durant la période du 1er janvier 1993 au 1er janvier 2009, ont repris du personnel de cette administration locale, ceux-ci étant tenus de continuer à contribuer après le 31 mai 2007 à la charge des pensions de

retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant le transfert d'activité, la restructuration ou la suppression et

- d'autre part les employeurs privés ou publics non-locaux qui à la suite soit du transfert de toutes les activités ou de certaines des activités d'une administration locale, qui en matière de pension, est affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux (Pool 1), soit de la restructuration ou de la suppression d'une telle administration locale durant la même période, ont repris du personnel de cette administration locale, ceux-ci n'étant pas ou plus tenus de contribuer à partir du 1er juin 2007 à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant le transfert d'activité, la restructuration ou la suppression;

2) une distinction entre :

- d'une part les employeurs privés ou publics non-locaux qui, à la suite soit du transfert de toutes les activités ou de certaines des activités d'une administration locale qui, en matière de pension, est affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux (Pool 1), soit de la restructuration ou de la suppression d'une telle administration locale après le 31 décembre 2008, ont repris du personnel de cette administration locale, ceux-ci étant tenus de contribuer à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant le transfert d'activité, la restructuration ou la suppression et

- d'autre part les employeurs privés ou publics non-locaux qui, à la suite soit du transfert de toutes les activités ou de certaines des activités d'une administration locale, qui en matière de pension, est affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux (Pool 1), soit de la restructuration ou de la suppression d'une telle administration locale durant la période du 1er janvier 1993 au 1er janvier 2009, ont repris du personnel de cette administration locale, ceux-ci n'étant pas ou plus tenus de contribuer à partir du 1er juin 2007 à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant le transfert d'activité, la restructuration ou la suppression;

3) une distinction entre :

- d'une part les employeurs locaux non-affiliés au régime commun de pension des pouvoirs locaux (Pool 1) qui, à la suite soit du transfert de toutes les activités ou de certaines des activités d'une administration locale, qui en matière de pension, est affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux (Pool 1), soit de la restructuration ou de la suppression d'une telle administration locale durant la période du 1er janvier 1993 au 1er janvier 2009, ont repris du personnel de cette administration locale, ceux-ci étant tenus de continuer à contribuer après le 31 mai 2007 à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant le transfert d'activité, la restructuration et ou la suppression et

- d'autre part les employeurs privés ou publics non-locaux qui, à la suite soit du transfert de toutes les activités ou de certaines des activités d'une administration locale, qui en matière de pension, est affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux (Pool 1), soit de la

restructuration ou de la suppression d'une telle administration locale durant la même période, ont repris du personnel de cette administration locale, ceux-ci n'étant pas ou plus tenus de contribuer à partir du 1er juin 2007 à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant le transfert d'activité, la restructuration ou la suppression ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Service fédéral des Pensions, assisté et représenté par Me A. Votquenne, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Société wallonne des eaux, assistée et représentée par Me A. Vandenberg et Me E. Renard, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Lombaert et Me S. Adriaenssen, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 24 novembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, 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 8 décembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 8 décembre 2021, a fixé l'audience au 19 janvier 2022.

À l'audience publique du 19 janvier 2022 :

- ont comparu :

. Me L. Depaepe, qui comparaisait également *loco* Me D. Claes, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Service fédéral des Pensions;

. Me A. Vandenberg et Me E. Renard, pour la Société wallonne des eaux;

. Me S. Adriaenssen, qui comparaisait également *loco* Me B. Lombaert, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

Le 1er janvier 2003, la Société wallonne des eaux reprend le personnel de l'« Association intercommunale des eaux du Nord de la Province de Namur », laquelle est dissoute dans la foulée. Le 1er décembre 2006, la Société wallonne des eaux absorbe « AQUASAMBRE » ainsi que la part de l'« Association Intercommunale pour l'Énergie et l'Eau » active dans le secteur de l'eau et reprend le personnel concerné de ces deux intercommunales, lesquelles sont dissoutes du fait de ces absorptions. Le 1er janvier 2010, la Société wallonne des eaux reprend le personnel de la « Compagnie Intercommunale de Distribution d'Eau de Salles et Robechies », qui vient d'être mise en liquidation.

À la suite de ces opérations, l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales réclame à la Société wallonne des eaux le paiement de contributions à la charge des pensions de retraite des membres du personnel des intercommunales restructurées qui ont été pensionnés en cette qualité avant ces restructurations. Dans un premier temps, il estime que ces contributions sont dues en vertu de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 « relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales » (ci-après : loi du 6 août 1993), puis il considère qu'elles sont dues en vertu de l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007 « relative aux pensions du secteur public » (ci-après : loi du 25 avril 2007).

Par une citation en justice signifiée le 26 novembre 2013 à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, la Société wallonne des eaux demande la condamnation de cet Office au remboursement des contributions versées sous réserve et à l'interdiction d'encore lui réclamer le paiement de telles sommes d'argent en raison des restructurations d'intercommunales précitées.

Par jugement du 4 février 2016, le tribunal civil de Bruxelles acte que l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale a entretemps repris les missions de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales et entend poursuivre l'instance à sa place. Le tribunal observe aussi qu'avant le 1er juin 2007, la Société wallonne des eaux était, en application de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, redevable de la contribution prévue par cette disposition en raison de la reprise du personnel des trois intercommunales précitées qui avaient été restructurées en 2003 ou 2006. Il juge aussi que, depuis le 1er juin 2007, jour de l'entrée en vigueur de la modification de cette disposition législative par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, il n'existe plus de loi permettant de réclamer ce type de contribution à la Société wallonne des eaux en lien avec la reprise du personnel des trois intercommunales précitées. Le tribunal considère enfin, à propos de la reprise du personnel de la quatrième intercommunale précitée, laquelle a été restructurée après 2008, que la Société wallonne des eaux est effectivement redevable d'une contribution, en vertu de l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 58 de la loi du 22 décembre 2008 « portant des dispositions diverses (I) ».

Le 26 avril 2016, l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale interjette appel du jugement du 4 février 2016. La Cour d'appel de Bruxelles acte que le Service fédéral des Pensions a repris les missions de l'appelant et entend poursuivre l'instance à sa place.

La Cour d'appel observe par ailleurs que, contrairement à la Société wallonne des eaux, les quatre intercommunales précitées sont des administrations locales au sens de l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale et de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, et qu'avant leur restructuration, ces intercommunales étaient affiliées au régime commun de pension des pouvoirs locaux. La Cour d'appel confirme ensuite qu'en sa qualité d'employeur public au sens de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, la Société wallonne des eaux était, en vertu de cette disposition législative, redevable, avant le 1er juin 2007, d'une contribution pour reprise du personnel des trois intercommunales restructurées en 2003 ou 2006. La Cour d'appel confirme aussi que, depuis le 1er juin 2007, ni l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale, ni l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 ne permettent d'exiger de la Société wallonne des eaux qu'elle contribue encore à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de ces trois intercommunales qui ont été pensionnés en cette qualité avant les restructurations. La Cour d'appel confirme aussi la position du tribunal civil relative à l'application de l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 58 de la loi du 22 décembre 2008, à la reprise du personnel de la quatrième intercommunale restructurée.

Après avoir analysé l'arrêt de la Cour n° 162/2005 du 9 novembre 2005, la Cour d'appel de Bruxelles décide de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut, qui lui est suggérée par le Service fédéral des Pensions et dont les différentes parties sont traitées par la Cour comme trois questions préjudicielles.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles

A.1. La Société wallonne des eaux soutient que les trois questions préjudicielles sont irrecevables parce qu'elles ont pour objet des dispositions législatives qui sont manifestement inapplicables au litige qui est à l'origine de la décision de renvoi.

Elle précise que ces questions, qui ont été posées par la Cour d'appel de Bruxelles à la demande du Service fédéral des Pensions, ne sont pas utiles à la solution du litige pendant devant cette juridiction, puisque le Service fédéral des Pensions n'a pas pour mission de contester la constitutionnalité d'une loi déterminant les redevables d'une contribution, dans le but d'élargir le champ d'application de cette loi et de percevoir davantage de cotisations de sécurité sociale. La Société wallonne des eaux observe que le Service fédéral des Pensions n'a pas davantage intérêt à cette contestation.

A.2. Le Service fédéral des Pensions estime justifier effectivement d'un intérêt direct à exposer en quoi l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 et l'article 161bis, § 1er, de la Nouvelle loi communale, tels qu'ils étaient libellés à la suite de leur modification par les articles 20 et 27 de la loi du 25 avril 2007, sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il souligne que la Cour d'appel de Bruxelles a reconnu cet intérêt et que celui-ci ne doit plus être formellement démontré devant la Cour. Il relève ensuite que la réponse que la Cour donnera aux trois questions préjudicielles posées aura indéniablement une incidence sur l'issue du litige pendant devant la Cour d'appel, qui oppose le Service fédéral des Pensions à la Société wallonne des eaux au sujet du paiement des contributions prévues par les dispositions législatives en cause. Il rappelle aussi que c'est en règle à la juridiction qui entend appliquer une loi au litige dont elle est saisie qu'il revient d'apprécier s'il est pertinent d'interroger la Cour sur la constitutionnalité de cette loi.

Le Service fédéral des Pensions ajoute qu'en tant que gestionnaire du « Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » créé par 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), il est tenu de défendre les intérêts des administrations provinciales et locales affiliées à ce Fonds et donc, si nécessaire, de contester une loi qui peut entraîner une importante perte de recettes préjudiciable au financement de ce Fonds.

Quant à la première question préjudicielle

A.3.1. Le Service fédéral des Pensions soutient qu'il est discriminatoire d'obliger un employeur public non local vers lequel sont transférés des membres du personnel statutaire d'une administration locale restructurée entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 2008 à contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux lorsque cette administration locale était, avant ce transfert, affiliée au « régime des nouveaux affiliés » de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales mais de ne pas lui imposer la même obligation lorsque cette administration était, avant ce transfert, affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

A.3.2. Le Service fédéral des Pensions considère que la situation d'un employeur qui reprend du personnel d'une administration affiliée au « régime des nouveaux affiliés » est comparable à la situation d'un employeur qui reprend du personnel d'une administration affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

Il estime que ces deux régimes de pension étaient similaires parce qu'ils étaient financés de façons presque identiques et parce qu'ils répartissaient la charge des pensions de manière solidaire entre des administrations locales dont l'affiliation était irrévocable. Il rappelle que le « régime commun » concernait la majorité des administrations locales, qui, avant 1987, étaient affiliées à une caisse de répartition instituée auprès du ministère de l'Intérieur, tandis que le « régime des nouveaux affiliés » avait été instauré en 1993 pour impliquer d'abord les grandes villes et leurs centres publics d'aide sociale et certaines provinces par la suite. Il ajoute que les quelques différences entre les deux régimes de pension n'avaient d'incidence que pour les administrations affiliées. Il considère que tant ces régimes de pension que les administrations locales qui y étaient affiliées étaient dès lors comparables.

Le Service fédéral des Pensions remarque aussi que, par l'arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, la Cour a confirmé la comparabilité de ces deux régimes de pension, ainsi que celle des administrations locales qui y étaient affiliées.

A.3.3. Le Service fédéral des Pensions expose ensuite que la différence de traitement entre employeurs décrite en A.3.1 n'est pas pertinente au regard des objectifs généraux ni au regard de l'objectif spécifique du pouvoir législatif fédéral en la matière.

Il précise que, si l'intention est d'assurer le financement des régimes de pension des pouvoirs locaux, il est insensé d'établir une contribution financière à charge de l'employeur public qui reprend du personnel dont la pension est financée par un régime et de ne pas établir cette même contribution à charge de l'employeur public qui reprend du personnel dont la pension est financée par un autre régime. Il rappelle aussi que ce type de contribution a pour but de garantir un traitement équitable des pouvoirs locaux en évitant que ceux qui restent affiliés au régime de pension en question doivent compenser la perte de rentrées qui découle du transfert d'agents statutaires encore en activité vers un autre régime de pension auquel est affilié l'employeur public précité. Il estime que, dans ce contexte, la différence de traitement critiquée est dépourvue de pertinence.

Le Service fédéral des Pensions ajoute que la différence de traitement décrite en A.3.1 est même totalement contraire à l'objectif que le législateur poursuivait lors de la modification de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, à savoir étendre la portée de l'obligation de contribution aux employeurs publics non locaux qui reprennent du personnel à une administration affiliée au « régime des nouveaux affiliés », sans pour autant dispenser de cette obligation de contribution ceux qui reprennent du personnel à une administration affiliée au « régime commun ».

A.3.4. Le Service fédéral des Pensions expose aussi que les effets de la différence de traitement décrite en A.3.1 sont d'autant plus disproportionnés qu'avant l'entrée en vigueur de l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, les employeurs publics non locaux qui avaient repris du personnel à une administration affiliée au « régime commun » étaient tenus de contribuer financièrement à ce régime de pension, conformément à l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, et que la modification législative de 2007 visait précisément à mettre fin à la différence de traitement qui existait alors au détriment desdits employeurs, lesquels devaient payer une contribution dont étaient exonérés, sans qu'existe une justification à cet égard, les employeurs publics non locaux qui avaient repris du personnel à une administration affiliée au « régime des nouveaux affiliés ». Le Service fédéral des Pensions remarque aussi qu'avant sa modification par la loi du 25 avril 2007, le texte de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 prévoyait une contribution tant à charge de l'employeur public non local qui avait repris du personnel à une administration affiliée au « régime commun » qu'à charge de l'employeur public qui avait repris du personnel à une administration affiliée au « régime des nouveaux affiliés ».

A.3.5. Le Service fédéral des Pensions considère dès lors que la différence de traitement est discriminatoire, de sorte que la disposition législative en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il estime cependant que les travaux préparatoires relatifs aux modifications que la loi du 25 avril 2007 a apportées à l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale et à l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 permettent d'interpréter la disposition législative en cause comme obligeant aussi l'employeur public non local vers lequel sont transférés des membres du personnel statutaire d'une administration locale restructurée qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » à contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux. Le Service fédéral des Pensions observe que cette interprétation fait disparaître la différence de traitement examinée et permet de constater que la disposition législative en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Service fédéral des Pensions remarque enfin que, si la Cour d'appel de Bruxelles écarte l'application de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007, en raison de l'inconstitutionnalité de cette disposition, elle devra appliquer la version originale de cette disposition, à savoir celle qui était applicable avant cette modification et qui constituait le fondement légal de la contribution réclamée à bon droit à la Société wallonne des eaux.

A.4.1. À titre principal, la Société wallonne des eaux soutient que la situation d'un employeur qui reprend du personnel d'une administration locale affiliée au « régime des nouveaux affiliés » n'est pas comparable à la situation d'un employeur qui reprend du personnel d'une administration locale affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ». Elle estime que ces deux catégories d'employeurs se trouvent dans des situations essentiellement différentes.

La Société wallonne des eaux souligne d'abord que les administrations affiliées au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » diffèrent des administrations affiliées au « régime des nouveaux affiliés ». Les administrations relevant de la première catégorie sont plus de quinze fois plus nombreuses mais emploient moins de personnel que les administrations relevant de la seconde catégorie. En outre, ces deux régimes de pension étaient différents et faisaient l'objet de gestions distinctes.

La Société wallonne des eaux observe ensuite qu'au moment de l'adoption de la disposition législative en cause, la situation financière du « régime commun de pension des pouvoirs locaux » était équilibrée et saine, alors que le « régime des nouveaux affiliés » présentait un déficit problématique. Elle remarque que c'est en raison de cette importante différence que la loi du 24 octobre 2011, qui a réalisé la fusion de ces régimes de pension, contient des règles transitoires censées tenir compte des situations respectives des deux régimes fusionnés. Elle déduit des motifs de l'arrêt n° 71/2013 que cette loi n'aurait pu réserver des traitements identiques à ces deux régimes de pension sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination. Elle en conclut que la disposition législative en cause ne peut être jugée discriminatoire parce qu'elle traite différemment ces deux régimes.

A.4.2. À titre subsidiaire, la Société wallonne des eaux expose qu'à supposer que les situations des deux catégories d'employeurs identifiées en A.3.1 soient considérées comme étant comparables, la différence de traitement entre ces deux catégories d'employeurs n'en est pas pour autant discriminatoire.

Elle souligne à ce sujet que le principe d'égalité et de non-discrimination n'interdit pas au pouvoir législatif de modifier la loi parce qu'il décide, pour des motifs politiques et au nom de son pouvoir d'appréciation, de poursuivre des objectifs autres que ceux qu'il poursuivait précédemment. Elle considère aussi que le nombre de modifications successives qui ont été apportées à l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale et à l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 démontre que le pouvoir législatif a mûrement réfléchi à cette réglementation complexe, dont la première version était certainement perfectible. La Société wallonne des eaux considère que, si ces dispositions législatives ont dû être modifiées plusieurs fois, c'est parce que l'amélioration de la situation des administrations locales depuis 1992 devait se faire par étapes. Elle estime que la seule circonstance que certains employeurs doivent payer la contribution établie par la disposition législative en cause alors que d'autres ne le doivent pas ne suffit pas à démontrer que la loi serait discriminatoire.

A.4.3. À titre plus subsidiaire encore, la Société wallonne des eaux soutient que, si la Cour devait juger que la différence de traitement entre les deux catégories d'employeurs identifiées en A.3.1 est discriminatoire, elle devrait indiquer dans son dispositif que le constat de violation des articles 10 et 11 de la Constitution a pour effet qu'aucun de ces employeurs n'était obligé de contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux en application de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007.

Elle considère qu'une erreur de rédaction commise par le pouvoir législatif ne peut avoir pour effet de causer un dommage aux personnes visées par le texte erroné en les obligeant à supporter rétroactivement la charge financière causée par cette erreur.

A.4.4. À titre infiniment subsidiaire, la Société wallonne des eaux demande à la Cour de faire usage du pouvoir que lui confère l'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989) en indiquant que les effets passés de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007, doivent être considérés comme définitifs à l'égard de la Société wallonne des eaux.

Elle estime qu'un arrêt de la Cour constatant l'inconstitutionnalité de la disposition législative en cause ne pourrait avoir d'effet que pour les contributions qui seraient dues à partir de la date de cet arrêt. Elle remarque que cette disposition a été abrogée par l'article 54 de la loi du 24 octobre 2011, qui prévoit des mécanismes de financement propres aux restructurations d'administrations locales postérieures au 1er janvier 2012. Elle motive encore sa demande par le souci qu'après un certain temps des situations existantes ne soient plus compromises et que des attentes créées ne soient plus trompées.

A.4.5. La Société wallonne des eaux observe enfin que, contrairement à ce que le Service fédéral des Pensions soutient, il n'est pas possible de tirer argument des travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007 pour interpréter l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par la loi précitée, comme signifiant que l'employeur public non local vers lequel sont transférés des membres du personnel statutaire d'une administration locale restructurée qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » est aussi tenu de contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux.

La Société wallonne des eaux souligne que le texte clair et précis de la disposition législative en cause ne vise que les administrations locales qui, avant un tel transfert de leur personnel, étaient affiliées au « régime des nouveaux affiliés ».

A.5. Le Conseil des ministres s'en remet à la sagesse de la Cour.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.6.1. Le Service fédéral des Pensions soutient qu'il est discriminatoire d'obliger un employeur public non local vers lequel sont transférés des membres du personnel statutaire d'une administration locale restructurée qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » à contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux lorsque ce transfert a eu lieu après le 31 décembre 2008, et de ne pas l'y obliger lorsque ce transfert a eu lieu entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 2009.

A.6.2. Le Service fédéral des Pensions considère que la situation d'un employeur qui reprend du personnel d'une administration locale restructurée après le 31 décembre 2008 est comparable à la situation d'un employeur qui reprend du personnel d'une administration locale restructurée entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 2009.

Il soutient à ce sujet que, compte tenu de la portée de la version initiale de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 et de l'objectif que poursuivait alors le pouvoir législatif fédéral, la différence de traitement critiquée n'est pas conforme à la volonté de ce dernier et n'est que le résultat d'une erreur commise lors de l'élaboration de la loi du 25 avril 2007. Il note que cette différence de traitement n'existe qu'en raison du mot « locales » qui figure à l'article 161bis, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007.

A.6.3. Le Service fédéral des Pensions expose ensuite que la différence de traitement entre employeurs qui est décrite en A.6.1 n'est pas pertinente au regard de l'objectif général d'équité que le législateur poursuivait lors de l'adoption de la loi du 6 août 1993, à savoir éviter que certaines administrations locales affiliées au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » doivent assumer le coût des pensions de membres du personnel d'une

autre administration locale affiliée au même régime de pension transférés vers des employeurs non locaux à l'occasion de la restructuration de cette dernière administration.

Le Service fédéral des Pensions estime que cet objectif d'équité vaut tout autant pour les restructurations qui ont eu lieu avant le 1er janvier 2009 que pour celles qui ont eu lieu après ce jour-là.

A.6.4. Le Service fédéral des Pensions expose aussi que les effets de la différence de traitement décrite en A.6.1 sont disproportionnés.

Il remarque que l'employeur qui a repris du personnel d'une administration locale restructurée à partir du 1er janvier 2009 est tenu de contribuer équitablement et de manière significative au financement du « régime commun de pension des pouvoirs locaux », alors que l'employeur qui a repris du personnel d'une administration locale restructurée avant ce jour-là ne contribue même pas partiellement à ce financement, tout en bénéficiant des cotisations payées par les membres du personnel qui ont été transférés, sans devoir assumer le coût des pensions octroyées aux membres du personnel de cette administration qui avaient déjà été admis à la retraite avant la restructuration.

A.6.5. Le Service fédéral des Pensions considère dès lors que la différence de traitement est discriminatoire, de sorte que les dispositions législatives en cause violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il estime cependant, pour les motifs indiqués en A.3.5, qu'une interprétation conforme de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 permet de faire disparaître la différence de traitement mentionnée en A.6.1.

En ce qui concerne la version de l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale et de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 que la Cour d'appel de Bruxelles devrait appliquer en cas de réponse affirmative à la deuxième question préjudicielle, le Service fédéral des Pensions formule la même observation qu'à propos des effets d'une réponse affirmative à la première question préjudicielle (A.3.5).

A.7.1. À titre principal, la Société wallonne des eaux soutient que les situations respectives des deux employeurs décrits en A.6.1 ne sont pas comparables.

Elle expose à ce sujet que la différence de traitement critiquée résulte de l'application de dispositions transitoires insérées par les articles 59 et 61 de la loi du 22 décembre 2008 « portant des dispositions diverses (I) » (ci-après : la loi du 22 décembre 2008), à savoir respectivement les deuxième et troisième alinéas de l'article 161*quater* de la Nouvelle loi communale et l'article 14*bis* de la loi du 6 août 1993. Il résulte de ces dispositions que les modifications apportées à l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale et à l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 par les articles 58 et 60 de la loi du 22 décembre 2008 ne s'appliquent qu'aux restructurations d'administrations locales qui ont eu lieu à partir du 1er janvier 2009. La Société wallonne des eaux considère que ces dispositions transitoires ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisque le pouvoir législatif était libre de décider que ces modifications ne s'appliqueraient que pour l'avenir.

A.7.2. À titre subsidiaire, la Société wallonne des eaux expose qu'à supposer que les situations des deux catégories d'employeurs identifiées en A.6.1 soient considérées comme étant comparables, la différence de traitement entre ces deux catégories d'employeurs n'en est pas pour autant discriminatoire. Ses arguments sont identiques à ceux qui sont exposés en A.4.2.

A.7.3. À titre plus subsidiaire encore, la Société wallonne des eaux soutient que, si la Cour devait juger que la différence de traitement entre les deux catégories d'employeurs identifiées en A.6.1 est discriminatoire, elle devrait indiquer dans son dispositif que le constat de violation des articles 10 et 11 de la Constitution a pour effet qu'aucun de ces employeurs n'était obligé de contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux en application de l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale et de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 25 avril 2007.

Il considère qu'une erreur de rédaction commise par le pouvoir législatif ne peut avoir pour effet de causer un dommage aux personnes visées par le texte erroné en les obligeant à supporter rétroactivement la charge financière de cette erreur.

A.7.4. À titre infiniment subsidiaire, et pour les motifs mentionnés en A.4.4, la Société wallonne des eaux demande à la Cour d'indiquer que les effets passés des dispositions législatives en cause doivent être considérés comme définitifs à l'égard de la Société wallonne des eaux.

A.8. Le Conseil des ministres s'en remet à la sagesse de la Cour.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.9.1. Le Service fédéral des Pensions soutient qu'il est discriminatoire d'obliger une administration locale vers laquelle sont transférés des membres du personnel statutaire d'une autre administration locale qui, avant sa restructuration, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » à contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux, alors qu'un employeur public non local vers lequel sont transférés des membres du même type de personnel n'est pas tenu de contribuer à ce financement.

A.9.2. Le Service fédéral des Pensions considère que cette administration et cet employeur se trouvent dans des situations comparables, puisqu'il s'agit dans les deux cas d'employeurs qui reprennent le même type de personnel et qui ne sont pas affiliés au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

Le Service fédéral des Pensions précise que la deuxième catégorie d'employeurs identifiée dans la troisième question préjudicielle comprend la Société wallonne des eaux.

A.9.3. Le Service fédéral des Pensions soutient que la différence de traitement décrite en A.9.1 n'est pas pertinente au regard de l'objectif de financement du « régime commun de pension des pouvoirs locaux » et de la volonté d'assurer un traitement équitable aux pouvoirs locaux qui, restant affiliés à ce régime, devraient en l'absence de contribution de l'employeur qui reprend du personnel de l'administration locale restructurée, supporter intégralement la charge des pensions des membres du personnel de cette administration qui ont été admis à la retraite avant la restructuration.

Le Service fédéral des Pensions estime que le risque pour l'équilibre financier du « régime commun de pension des pouvoirs locaux » et l'atteinte à l'équité qui découlent de la reprise du personnel d'une administration locale restructurée par une autre administration locale non affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » existent aussi lorsque ce personnel est repris par un employeur public non local.

A.9.4. Le Service fédéral des Pensions affirme qu'il n'existe aucune raison justifiant qu'un employeur public non local, tel qu'un organisme « pararégional » comme la Société wallonne des eaux, soit dispensé de la contribution au financement du « régime commun de pension des pouvoirs locaux » lorsqu'il reprend du personnel d'une administration locale affiliée à ce régime.

Il observe aussi qu'aucune raison ne justifie que la Société wallonne des eaux soit traitée autrement que d'autres employeurs publics non locaux qui ont repris du personnel affilié au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ». Il remarque à ce sujet que l'article 12*bis* de 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) organise un régime de pension comparable aux deux régimes de pension des pouvoirs locaux précités et établit une contribution similaire à celles que prévoient l'article 14 de la loi du 6 août 1993 et l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale. Il note que l'article 12*bis* de la loi du 28 avril 1958 a déjà été appliqué lors de divers transferts de personnels d'un organisme national d'intérêt public vers les régions, sans que cela suscite une contestation quant à la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.9.5. Le Service fédéral des Pensions expose aussi que les effets de la différence de traitement décrite en A.9.1 sont disproportionnés parce que cette différence a pour conséquence de faire peser le financement du « régime commun de pension des pouvoirs locaux » sur les seules administrations locales, et à dispenser tout autre repreneur du personnel d'une telle administration de toute contribution à ce financement.

A.9.6. Le Service fédéral des Pensions considère dès lors que la différence de traitement est discriminatoire, de sorte que les dispositions législatives en cause violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il estime cependant, pour les motifs indiqués en A.3.5, qu'une interprétation conforme de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 fait disparaître la différence de traitement mentionnée en A.9.1.

En ce qui concerne la version de l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale et de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 que la Cour d'appel de Bruxelles devrait appliquer en cas de réponse affirmative à la question préjudicielle, le Service fédéral des Pensions formule la même observation qu'à propos des effets d'une réponse affirmative à la première question préjudicielle (A.3.5).

A.10.1. À titre principal, la Société wallonne des eaux soutient que les deux employeurs décrits en A.9.1 ne se trouvent pas dans des situations comparables.

Elle considère, premièrement, qu'il y a lieu de limiter la portée de la question préjudicielle en ne comparant la situation de la première catégorie d'employeurs citée qu'avec la situation des organismes « pararégionaux ». Elle explique que le litige à l'origine de la question préjudicielle concerne explicitement un organisme régional visé par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), c'est-à-dire un organisme dont la situation ne peut, en matière de pensions, être comparée à celle d'autres organismes de droit public, tels que des autorités locales ou des organismes fédéraux.

La Société wallonne des eaux expose, deuxièmement, qu'une administration locale ne peut être comparée avec un organisme « pararégional » parce qu'il s'agit de deux employeurs totalement différents. Elle souligne, à ce sujet, qu'un organisme de ce type ne peut jamais s'affilier au « régime commun de pension des pouvoirs locaux », alors qu'une administration locale qui reprend du personnel dont la pension relève de ce régime peut choisir entre la désaffiliation de ce personnel et le maintien du lien entre ce personnel et ce régime de pension, étant entendu que, dans ce dernier cas, elle ne sera pas redevable de la contribution établie par les dispositions en cause et pourra bénéficier d'une subvention de l'État. La Société wallonne des eaux souligne également que la pension des agents définitifs des administrations provinciales et locales est une matière exclusivement fédérale, alors que la pension du personnel des organismes « pararégionaux » relève exclusivement de la compétence des régions.

A.10.2. À titre subsidiaire, la Société wallonne des eaux expose qu'à supposer que les situations des employeurs relevant des deux catégories identifiées en A.9.1 soient considérées comme étant comparables, la différence de traitement entre ces deux catégories d'employeurs n'en est pas pour autant discriminatoire. Ses arguments sont identiques à ceux qui sont exposés en A.4.2.

A.10.3. À titre plus subsidiaire encore, la Société wallonne des eaux soutient que, si la Cour devait juger que la différence de traitement entre les deux catégories d'employeurs identifiées en A.9.1 est discriminatoire, elle devrait indiquer dans son dispositif que le constat de violation des articles 10 et 11 de la Constitution a pour effet qu'aucun de ces employeurs n'était obligé de contribuer au financement des pensions des agents des pouvoirs locaux en application de l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007.

Elle considère qu'une erreur de rédaction commise par le pouvoir législatif ne peut avoir pour effet de causer un dommage aux personnes visées par le texte erroné en les obligeant à supporter rétroactivement la charge financière de cette erreur.

A.10.4. À titre infiniment subsidiaire, et pour les motifs mentionnés en A.4.4, la Société wallonne des eaux demande à la Cour d'indiquer que les effets passés de la disposition législative en cause doivent être considérés comme définitifs à l'égard de la Société wallonne des eaux.

A.11. Le Conseil des ministres estime qu'il n'y a pas lieu de limiter la portée de la question préjudicielle dans le sens indiqué par la Société wallonne des eaux. Il estime que cette question est pertinente, dès lors que cette institution est un employeur public non local au sens de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993.

Pour le reste, il s'en remet à la sagesse de la Cour.

Quant à la question préjudicielle formulée par la Société wallonne des eaux

A.12. La Société wallonne des eaux invite la Cour à répondre à une autre question préjudicielle, qu'elle formule dans son mémoire.

Cette question porte sur la compatibilité de l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale et de l'article 14 de la loi du 6 août 1993 avec l'article 35 de la Constitution et avec l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. La Société wallonne des eaux expose que les dispositions législatives en cause heurtent la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions, dans la mesure où ces dispositions sont interprétées comme visant la Société wallonne des eaux.

A.13. Le Service fédéral des Pensions considère qu'il n'y a pas lieu de répondre à cette question préjudicielle parce que seules les juridictions peuvent adresser des questions préjudicielles à la Cour et parce que les parties à une procédure pendante devant la Cour ne peuvent modifier la portée ou le contenu d'une question préjudicielle posée.

Il observe aussi que la décision de renvoi contient le refus explicite d'interroger la Cour sur la compatibilité de l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale et de l'article 14 de la loi du 6 août 1993 avec les règles répartitrices de compétences. Il expose enfin que, loin d'empiéter sur une compétence régionale, ces dispositions législatives règlent le régime de pension du personnel des pouvoirs subordonnés, qui est resté une matière fédérale.

A.14. Le Conseil des ministres considère aussi que la question préjudicielle suggérée par la Société wallonne des eaux est irrecevable parce qu'elle n'est pas formulée dans la décision de renvoi, qui, selon l'article 27 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, constitue l'acte de saisine de la Cour. Il observe également que l'arrêt n° 71/2013 confirme que l'autorité fédérale était compétente pour adopter les dispositions législatives en cause.

- B -

B.1. Il ressort des développements des trois questions préjudicielles énoncées dans la décision de renvoi ainsi que des motifs de cette décision que la Cour est interrogée sur la constitutionnalité de l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale et de l'article 14, § 1er, alinéa 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), tels qu'ils étaient libellés à la suite de leur modification par les articles 20 et 27 de la loi du 25 avril 2007 « relative aux pensions du secteur public » (ci-après : la loi du 25 avril 2007).

Quant à la question préjudicielle formulée par la Société wallonne des eaux

B.2.1. Il ressort de l'article 142, alinéa 3, de la Constitution, ainsi que des articles 26 à 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 1989), que seules les juridictions sont habilitées à interroger la Cour à titre préjudiciel.

B.2.2. La question préjudicielle formulée devant la Cour par la Société wallonne des eaux est dès lors irrecevable.

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.3. À la suite de sa modification par l'article 153 de la loi du 25 janvier 1999 « portant des dispositions sociales », l'article 161, alinéas 1er et 2, de la Nouvelle loi communale disposait :

« Les communes qui étaient affiliées à la Caisse de répartition des pensions communales, visées à l'article 4 de la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal, avant son abrogation par l'arrêté royal n° 491 du 31 décembre 1986, sont affiliées de plein droit à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, visé à l'article 1er de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales.

Les communes qui n'assument pas directement ou par l'intervention d'une institution de prévoyance le paiement de la pension de leur personnel, ainsi que de la pension des veuves et orphelins, de même que les provinces, en ce qui concerne les commissaires de brigade, sont affiliées, en matière de régime de pension, à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, visé à l'article 1er de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales ».

B.4. L'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il avait été inséré par l'article 75 de la loi du 30 décembre 1992 « portant des dispositions sociales et diverses », disposait :

« Lorsque, à la suite de la restructuration ou de la suppression d'une administration locale qui, en matière de pension, est affiliée à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, du personnel de cette administration est transféré vers une ou plusieurs autres administrations locales qui ne participent pas au régime de pension commun des pouvoirs

locaux, ces autres administrations sont, à partir de la date de la restructuration ou de la suppression, tenues de contribuer à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale restructurée ou supprimée qui ont été pensionnés en cette qualité avant sa restructuration ou sa suppression. [...] ».

B.5. À l'origine, l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993 disposait :

« Lorsque, à la suite soit du transfert de toutes les activités ou de certaines des activités d'une administration locale qui, en matière de pension, est affiliée à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, soit de la restructuration ou de la suppression d'une telle administration locale, du personnel de cette administration est, selon le cas, transféré vers un ou plusieurs employeurs privés ou publics qui ne peuvent pas participer au régime commun de pension des pouvoirs locaux, détaché auprès de tels employeurs ou utilisé par ceux-ci, ces derniers sont tenus de contribuer à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant le transfert d'activités, la restructuration ou la suppression. [...] ».

B.6.1. À la première phrase de l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, reproduite en B.4, l'article 20 de la loi du 25 avril 2007 remplace les mots « à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales » par les mots « au régime commun de pension des pouvoirs locaux », et, dans la version française du texte, les mots « régime de pension commun » par les mots « régime commun de pension ».

Ces modifications sont entrées en vigueur le premier jour du mois qui a suivi la publication de l'article 20 de la loi du 25 avril 2007 (article 74 de cette loi), c'est-à-dire le 1er juin 2007.

B.6.2. À la première phrase de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993, reproduite en B.5, l'article 27 de la loi du 25 avril 2007 remplace les mots « à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales » par les mots « au régime des nouveaux affiliés de l'Office », et les mots « ne peuvent pas participer au régime commun de pension des pouvoirs locaux » par les mots « ne participent pas au régime des nouveaux affiliés de l'Office ».

Ces modifications sont entrées en vigueur le premier jour du mois qui a suivi la publication de l'article 27 de la loi du 25 avril 2007 (article 74 de cette loi), c'est-à-dire le 1er juin 2007.

B.7. Avant son abrogation par l'article 54, 2^o), 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), la loi du 6 août 1993 définissait :

- le « régime commun de pension des pouvoirs locaux » comme étant « le régime auquel sont affiliés les membres du personnel des administrations locales, en application de l'article 161, alinéas 1er et 2, de la nouvelle loi communale » (article 1er, *c*), de la loi du 6 août 1993, devenu l'article 1er*bis*, *c*), de la même loi, en vertu de l'article 36, 3^o, 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 »);

- le « régime des nouveaux affiliés à l'Office » comme étant le « régime auquel les administrations locales affilieront à l'Office, en application [de la loi du 6 août 1993], la totalité ou une partie des membres de leur personnel pourvu d'une nomination définitive » (article 1er, *d*), de la loi du 6 août 1993, devenu l'article 1er*bis*, *d*), de la même loi, en vertu de l'article 36, 3^o, de la loi du 6 mai 2002).

B.8.1. L'article 58 de la loi du 22 décembre 2008 « portant des dispositions diverses (I) » (ci-après : la loi du 22 décembre 2008) remplace l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale.

L'article 59 de la loi du 22 décembre 2008 ajoute, à l'article 161*quater* de la Nouvelle loi communale, un deuxième et un troisième alinéas, qui disposent :

« Les dispositions des §§ 1er à 3 de l'article 161*bis*, telles que modifiées par l'article 58 de la même loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I), s'appliquent

uniquement aux administrations locales qui ont fait l'objet d'une restructuration ou d'une suppression à partir du 1er janvier 2009.

Les dispositions de l'article 161*bis*, telles qu'elles étaient libellées avant leur modification par le même article 58 continuent à s'appliquer aux restructurations et suppressions intervenues entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 2009 ».

Il ressort du troisième alinéa de l'article 161*quater* de la Nouvelle loi communale que l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de cette loi, tel qu'il était libellé à la suite de sa modification par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007, est resté applicable en dépit de son remplacement par l'article 58 de la loi du 22 décembre 2008.

B.8.2. L'article 54, 1^o), de la loi du 24 octobre 2011 abroge entre autres les articles 161*bis* et 161*quater* de la Nouvelle loi communale.

L'article 55, alinéa 1er, de la loi du 24 octobre 2011, tel qu'il a été remplacé par l'article 112 de la loi-programme du 22 juin 2012, dispose :

« Les dispositions des articles 161*bis*, 161*ter* et 161*quater* de la Nouvelle loi communale, telles qu'elles étaient libellées avant leur abrogation par l'article 54 de la présente loi restent applicables aux transferts de personnel intervenus avant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Il ressort de cette disposition, qui est encore en vigueur, que le troisième alinéa de l'article 161*quater* de la Nouvelle loi communale, reproduit en B.8.1, reste aujourd'hui applicable, de sorte que l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il était libellé à la suite de sa modification par la loi du 25 avril 2007 et avant son remplacement par l'article 58 de la loi du 22 décembre 2008, continue à s'appliquer aujourd'hui aux restructurations qui ont eu lieu avant le 1er janvier 2009.

B.9.1. L'article 60 de la loi du 22 décembre 2008 remplace l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993.

L'article 61 de la loi du 22 décembre 2008 insère, dans la loi du 6 août 1993, un article 14*bis*, qui dispose :

« Les dispositions des §§ 1er à 4 de l'article 14, telles que modifiées par l'article 60 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) s'appliquent uniquement aux administrations locales qui ont fait l'objet d'un transfert d'activités, d'une restructuration ou qui ont été supprimées à partir du 1er janvier 2009.

Les dispositions de l'article 14, telles qu'elles étaient libellées avant leur modification par le même article 60, continuent à s'appliquer aux transferts d'activités, restructurations et suppressions intervenus entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 2009 ».

Il ressort du deuxième alinéa de l'article 14*bis* de la loi du 6 août 1993 que l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de cette loi, tel qu'il était libellé à la suite de sa modification par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, est resté applicable en dépit de son remplacement par l'article 60 de la loi du 22 décembre 2008.

B.9.2. L'article 54, 2^o), de la loi du 24 octobre 2011 abroge la loi du 6 août 1993.

L'article 55, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011, tel qu'il a été remplacé par l'article 112 de la loi-programme du 22 juin 2012, dispose :

« Les dispositions des articles 14, 14*bis* et 15 de loi du 6 août 1993 [...], telles qu'elles étaient libellées avant leur abrogation par l'article 54 de la présente loi restent applicables aux transferts de personnel intervenus avant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Il ressort de cette disposition, qui est encore en vigueur, que l'article 14*bis* de la loi du 6 août 1993, reproduit en B.9.1, reste aujourd'hui applicable, de sorte que l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il était libellé à la suite de sa modification par la loi du 25 avril 2007 et avant son remplacement par l'article 60 de la loi du 22 décembre 2008, continue aujourd'hui à s'appliquer aux restructurations qui ont eu lieu avant le 1er janvier 2009.

Quant à la première question préjudicielle

B.10. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, première phrase, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, avec les articles 10 et 11 de la

Constitution, en ce que la disposition législative en cause fait naître une différence de traitement entre deux catégories d'employeurs publics non locaux vers lesquels sont transférés des membres du personnel statutaire d'une administration locale restructurée entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 2008 : d'une part, les employeurs vers lesquels est transféré du personnel d'une administration qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime des nouveaux affiliés » de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales et, d'autre part, les employeurs vers lesquels est transféré du personnel d'une administration qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

Au vu des termes clairs de la disposition législative en cause, seuls les employeurs relevant de la première catégorie sont tenus de contribuer à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de l'administration locale qui ont été pensionnés en cette qualité avant la restructuration de cette administration.

B.11. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

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

B.12.1. Pour apprécier la compatibilité d'une norme législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour examine en premier lieu si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée sont suffisamment comparables.

B.12.2. Comme cela a été rappelé lors des travaux préparatoires de l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, l'obligation de contribuer à la charge des pensions de retraite énoncée dans la version originale de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, reproduite en B.5, valait tant pour l'employeur public non local vers lequel avaient été transférés des membres du personnel d'une

administration locale qui était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » que pour l'employeur public non local vers lequel avaient été transférés des membres du personnel d'une administration locale qui était affiliée au « régime des nouveaux affiliés à l'Office » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2877/001, p. 15).

Les deux catégories de personnes décrites en B.10 sont donc suffisamment comparables au regard de la mesure en cause.

B.13. L'objectif de l'obligation de contribuer à la charge des pensions de retraite qui était énoncée dans la version originale de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 consistait à contrarier la pratique de certaines administrations locales qui, en tant qu'affiliées au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, transféraient des membres de leur personnel vers un employeur qui ne participait pas au financement de ce régime, ce qui avait « pour effet de mettre en péril l'équilibre financier de ce régime de pension » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1012/1, pp. 5-6).

Comme il est dit en B.12.2, cette première version de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 ne faisait donc pas naître la différence de traitement mentionnée en B.10, puisque les deux catégories d'employeurs qui y sont décrites étaient traitées de la même manière.

B.14. Cette différence de traitement est née du remplacement, à la première phrase de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, des mots « à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales » par les mots « au régime des nouveaux affiliés de l'Office », qui résulte de l'article 27 de la loi du 25 avril 2007.

Cette modification de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 n'avait pas pour but de remettre en cause l'objectif initialement poursuivi par le législateur lors de l'instauration d'une obligation de contribution au financement des charges des pensions de retraite, qui a été rappelé en B.13.

L'objectif mis en avant pour justifier cette modification de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 était de combler une « lacune » provenant du fait que cette disposition ne visait pas

l'employeur qui n'était pas affilié au « régime des nouveaux affiliés à l'Office » mais qui aurait pu s'y affilier (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2877/001, pp. 15-16).

B.15. Cet objectif ne permet pas de justifier raisonnablement la différence de traitement décrite en B.10.

B.16. En ce que l'obligation qu'il énonce ne pèse pas sur les employeurs publics non locaux vers lesquels ont été transférés des membres du personnel d'une administration qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux », l'article 14, § 1er, alinéa 1er, première phrase, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.17.1. L'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi spéciale du 25 décembre 2016, dispose :

« Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions ayant fait l'objet d'un constat d'inconstitutionnalité qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

B.17.2. Comme il est dit en B.9.2, en application de l'article 55, alinéa 2, de la loi du 24 octobre 2011, l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993 reste applicable dans la mesure indiquée à l'article 14*bis* de la même loi, reproduit en B.9.1.

L'argument que la Société wallonne des eaux tire de la circonstance que la loi du 24 octobre 2011 a abrogé la loi du 6 août 1993 ne permet donc pas à la Cour de juger qu'il est « nécessaire » de décider que les effets de la disposition législative en cause doivent être considérés comme définitifs en ce que l'obligation qu'elle énonce ne vaut pas pour les employeurs publics non locaux vers lesquels ont été transférés des membres du personnel d'une administration restructurée qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

En outre, le fait de considérer que les effets de la disposition législative en cause sont définitifs, dans la mesure où elle fait naître la différence de traitement, décrite en B.10, qui est jugée discriminatoire, aurait une incidence sur le financement du « régime commun de pension des pouvoirs locaux », que l'obligation énoncée à l'article 14 de la loi du 6 août 1993 avait précisément pour objectif de protéger, comme il est rappelé en B.13.

B.17.3. Il n'y a donc pas lieu d'indiquer que certains des effets de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, doivent être considérés comme étant définitifs.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.18. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité de l'article 161bis, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale et de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993, tels qu'ils ont été modifiés par les articles 20 et 27 de la loi du 25 avril 2007, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions législatives feraient naître une différence de traitement entre deux catégories d'employeurs non locaux qui « ont repris du personnel » d'une administration locale affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux : d'une part, ceux qui doivent contribuer à la charge des pensions de retraite d'anciens membres du personnel de cette administration et, d'autre part, ceux qui n'ont pas cette obligation.

B.19.1. La contribution à la charge des pensions de retraite qu'établit l'article 161bis, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007, ne concerne que les « administrations locales » vers lesquelles sont transférés des membres du personnel d'une autre « administration locale ».

Cette disposition législative n'établit donc pas de contribution à charge d'employeurs non locaux.

B.19.2. La contribution à la charge des pensions de retraite qu'établit l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993, tel qu'il a été modifié par l'article 27 de la loi du 25 avril

2007, ne concerne que le transfert des membres du personnel d'une administration locale qui est « affiliée au régime des nouveaux affiliés de l'Office ».

Cette disposition législative n'établit donc pas de contribution à charge d'employeurs qui « ont repris du personnel » d'une administration locale « affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

B.20. Les dispositions législatives en cause ne font donc pas naître la différence de traitement entre employeurs visée dans la question préjudicielle.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.21. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité de l'article 161bis, § 1er, alinéa 1er, première phrase, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition législative en cause fait naître une différence de traitement entre, d'une part, l'administration locale qui n'est pas affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » vers laquelle sont transférés des membres du personnel statutaire d'une administration locale restructurée entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 2008 qui est affiliée à ce régime de pension et, d'autre part, un employeur public non local vers lequel sont transférées des personnes se trouvant dans la même situation.

Selon la disposition législative en cause, seule l'administration locale vers laquelle sont transférés des membres du personnel de l'administration restructurée est tenue de contribuer à la charge des pensions de retraite des membres du personnel de cette dernière administration qui ont été pensionnés en cette qualité avant la restructuration.

B.22. Comme il a été rappelé lors des travaux préparatoires de l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, tant l'administration locale non affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » vers laquelle avaient été transférés des membres du personnel statutaire d'une administration locale restructurée qui était affiliée à ce régime de pension que l'employeur

public non local non affilié à ce régime vers lequel avaient été transférées des personnes se trouvant dans la même situation étaient, avant l'entrée en vigueur de cette loi, tenus de contribuer à la charge des pensions de retraite de membres du personnel de l'administration locale restructurée qui avaient été pensionnés en cette qualité avant cette restructuration.

Cette obligation découlait, dans le premier cas, de l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, reproduit en B.4, et, dans le second, de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993, reproduit en B.5 (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2877/001, p. 15).

Les deux catégories de personnes décrites en B.21 sont donc suffisamment comparables au regard de la mesure en cause.

B.23.1. L'objectif de l'obligation de contribuer à la charge des pensions de retraite qui était énoncée dans la version initiale de l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale consistait à décourager la pratique de certaines administrations locales qui, en tant qu'affiliées au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, transféraient des membres de leur personnel vers une autre administration locale qui ne participait pas au financement de ce régime, ce qui avait pour effet de mettre en péril l'équilibre financier du régime commun de pension des pouvoirs locaux (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 526/1, pp. 24-25; *ibid.*, n° 526/4, pp. 1-3; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 752/10, pp. 1-3).

Les modifications que l'article 20 de la loi du 25 avril 2007 a apportées à l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, qui sont mentionnées en B.6.1, n'altèrent pas la portée de cette obligation dans le cas de la restructuration d'une administration locale affiliée au régime commun de pension des pouvoirs locaux. Les travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007 n'indiquent pas que le législateur ait entendu remettre en cause l'objectif de cette obligation.

B.23.2. L'objectif poursuivi par le législateur lors de l'adoption de la version initiale de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 était le même. Dans la perspective d'éviter de mettre en péril l'équilibre financier du même régime de pension, il s'agissait alors, « dans un but d'équité »,

d'étendre la portée de l'obligation de contribution instaurée par l'article 161*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale, entre autres, au cas du transfert de personnel d'une administration locale affiliée au régime commun vers les employeurs publics non locaux ne participant pas au régime commun de pension des pouvoirs locaux « tels que des pararégionaux » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1012/1, pp. 5-6).

À la suite de l'entrée en vigueur de cette première version de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, les deux catégories d'employeurs décrites en B.21 étaient donc traitées de la même manière.

B.24. La différence de traitement mentionnée en B.21 est née lors du remplacement, à la première phrase de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993, des mots « à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales » par les mots « au régime des nouveaux affiliés de l'Office », qui résulte de l'article 27 de la loi du 25 avril 2007.

Cette modification de l'article 14, § 1er, de la loi du 6 août 1993 n'avait pas pour but de remettre en cause l'objectif initialement poursuivi par le législateur lors de l'instauration d'une obligation de contribution au financement des charges des pensions de retraite, rappelé en B.23.

L'objectif mis en avant pour justifier cette modification était de combler une « lacune » provenant du fait que cette disposition ne visait pas l'employeur qui n'était pas affilié au « régime des nouveaux affiliés à l'Office » mais qui aurait pu s'y affilier (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2877/1, pp. 15-16).

B.25. Cet objectif ne permet pas de justifier raisonnablement la différence de traitement décrite en B.21.

B.26. En ce que l'obligation de contribution qu'il établit en cas de transfert de membres du personnel d'une administration restructurée qui était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » ne pèse pas sur les employeurs publics non locaux, l'article 161*bis*, § 1er,

alinéa 1er, première phrase, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.27.1. Comme il est dit en B.9.1, en application de l'article 55, alinéa 1er, de la loi du 24 octobre 2011, l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale reste applicable dans la mesure indiquée à l'article 161*quater*, alinéas 2 et 3, de la même loi, reproduit en B.8.1.

L'argument que la Société wallonne des eaux tire de la circonstance que la loi du 24 octobre 2011 a abrogé l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale ne permet donc pas à la Cour de juger qu'il est « nécessaire » de décider, en application de l'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, que les effets de la disposition législative en cause doivent être considérés comme étant définitifs en ce que l'obligation qu'elle énonce ne vaut pas pour les employeurs publics non locaux vers lesquels ont été transférés des membres du personnel d'une administration qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

En outre, le fait de considérer que les effets de la disposition en cause sont définitifs, dans la mesure où elle fait naître la différence de traitement, décrite en B.21, qui est jugée discriminatoire, aurait une incidence sur le financement du « régime commun de pension des pouvoirs locaux », que l'obligation énoncée à l'article 161*bis* de la Nouvelle loi communale avait précisément pour objectif de protéger, comme il est rappelé en B.23.

B.27.2. Il n'y a donc pas lieu d'indiquer que certains des effets de l'article 161*bis*, § 1er, alinéa 1er, première phrase, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007, doivent être considérés comme étant définitifs.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 14, § 1er, alinéa 1er, première phrase, de la loi du 6 août 1993 « relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales », tel qu'il a été modifié par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007 « relative aux pensions du secteur public », viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'obligation qu'il énonce ne pèse pas sur les employeurs publics non locaux vers lesquels ont été transférés des membres du personnel d'une administration restructurée qui, avant ce transfert, était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux ».

- L'article 161bis, § 1er, alinéa 1er, première phrase, de la Nouvelle loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 20 de la loi du 25 avril 2007, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'obligation de contribution qu'il établit en cas de transfert de membres du personnel d'une administration restructurée qui était affiliée au « régime commun de pension des pouvoirs locaux » ne pèse pas sur les employeurs publics non locaux.

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 24 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul