

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

11 FÉVRIER 2004

Proposition de loi modifiant l'article 3 de l'arrêté royal du 22 septembre 1980 portant exécution de l'article 50, § 2, alinéa 2, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, en vue de modifier l'impact financier des pensions de bourgmestre, échevin et président de CPAS sur les finances communales

(Déposée par M. Christian Brotcorne)

DÉVELOPPEMENTS

Lors des Assises de la démocratie, l'ensemble des partis démocratiques ont décidé d'améliorer le fonctionnement de la démocratie et de nos institutions. Une série de lois ont été adoptées en ce sens.

C'est ainsi qu'au niveau local, la réforme du statut des mandataires locaux est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001.

Cette réforme vise, entre autres, à garantir l'accès démocratique aux mandats de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS en revalorisant leur statut pécuniaire et social et cela plus particulièrement dans les petites communes où les élus doivent faire face à un surcroît de missions et de responsabilités alors que leur traitement était parfois peu attractif, qu'ils n'avaient pas nécessairement de couverture sociale et qu'il arrivait qu'ils soient «sanctionnés» dans leur engagement politique par la perte de leurs revenus de remplacement.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

11 FEBRUARI 2004

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1980 tot uitvoering van artikel 50, § 2, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, teneinde de financiële weerslag van de pensioenen van burgemeester, schep en OCMW-voorzitter op de gemeentefinanciën te wijzigen

(Ingediend door de heer Christian Brotcorne)

TOELICHTING

Tijdens de «Assisen van de democratie» hebben alle democratische partijen samen besloten de werking van onze democratie en onze instellingen te verbeteren. Daartoe werd een reeks wetten goedgekeurd.

Op lokaal niveau is zo op 1 januari 2001 de hervorming van het statuut van de lokale mandatarissen in werking getreden.

Die hervorming is onder meer bedoeld om de democratische toegang tot het ambt van burgemeester, schepen of OCMW-voorzitter te garanderen door middel van een herwaardering van het sociale en financiële statuut, met name in kleine gemeenten waar de verkozenen steeds meer taken en verantwoordelijkheden krijgen, maar slechts een weinig aantrekkelijk loon krijgen, niet altijd toegang tot sociale voorzieningen hebben en bovendien soms nog gestraft worden voor hun politiek engagement omdat zij hun vervangingsinkomen verliezen.

Les traitements des bourgmestres, échevins et présidents de CPAS sont fixés par la loi. Ils constituent une dépense obligatoire mise à charge de la commune en ce sens que le conseil communal est tenu de la porter annuellement au budget. Il convient de souligner que les mandataires locaux ne peuvent renoncer à leur traitement, excepté dans les cas où leur traitement entraîne la réduction ou la suppression d'autres indemnités, allocations légales ou réglementaires. En outre, ceux-ci ont également droit à un pécule de vacances ainsi qu'à une prime de fin d'année.

Le traitement de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS ne leur donne aucun accès à la sécurité sociale. Par ailleurs, les traitements des mandataires sont considérés comme des revenus du travail, tant en matière fiscale qu'en matière de cumul avec des revenus de remplacement: pension, prépension, allocation de chômage ou de maladie-invalidité et ces législations sociales imposent des plafonds de revenus à ne pas dépasser. Ainsi la loi du 4 mai 1999 modifiant les articles 12 et 19, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale (NLC) prévoit que la perte du revenu de remplacement peut être compensée par la commune en fixant toutefois des limites, et la loi du 28 décembre 1989 modifiant l'article 19 de la nouvelle loi communale prévoyait déjà que le mandataire peut solliciter une réduction de son traitement afin de conserver l'intégralité de son revenu de remplacement.

Toutefois, le législateur a prévu que les mandataires qui ne sont pas couverts en vertu d'un autre statut social ou professionnel peuvent être soumis partiellement à la sécurité sociale des travailleurs salariés (soins de santé et indemnités, allocations familiales et allocations de chômage) par le biais de leur traitement. Des cotisations sociales sont alors prélevées de leur traitement (5,57%) tandis que la commune doit payer en sus des cotisations patronales (12,86%) à l'ONSSAPL.

L'administration communale ne retient que le précompte professionnel et une cotisation de pension (7,5%) mais cette retenue est destinée à la caisse communale, qui paie les pensions des anciens élus communaux, et non à la sécurité sociale.

Reste, à cet égard, à rencontrer le problème du financement des pensions de retraite des bourgmestres, échevins et présidents de CPAS sur base du traitement revalorisé pour atteindre l'objectif de la réforme du statut du mandataire local dans sa globalité.

Certes, les dispositions de base en la matière sont contenues dans la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celles de leurs ayants droit. Cette loi impose aux communes et aux CPAS d'assurer une pension à leurs anciens bourgmestres, échevins et présidents de CPAS et les éventuelles pensions de survie qui s'ouvriraient au décès du bénéficiaire de ces pensions.

De wedden van de burgemeesters, de schepenen en de OCMW-voorzitters worden bij wet vastgesteld. Het zijn verplichte uitgaven die de gemeente moet dragen: de gemeenteraad moet die uitgaven jaarlijks opnieuw in de begroting opnemen. De lokale mandatarissen mogen hun wedde niet weigeren, tenzij wanneer de aanvaarding ervan ertoe zou leiden dat andere wettelijke of reglementaire vergoedingen of toelagen verminderd worden of vervallen. Zij hebben eveneens recht op vakantiegeld en een eindejaarspremie.

De wedde van burgemeester, schepen of OCMW-voorzitter geeft hen geen toegang tot de sociale zekerheid. Bovendien worden de wedden van mandatarissen beschouwd als inkomsten uit arbeid, zowel op fiscaal vlak als met betrekking tot de cumulatie met vervangingsinkomens als pensioen, brugpensioen, werkloosheids- of invaliditeitsuitkering, waarvoor de sociale wetgeving inkomensgrenzen bepaalt die niet mogen worden overschreden. De wet van 4 mei 1999 tot wijziging van de artikelen 12 en 19, § 1, van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de gemeente het verlies van het vervangingsinkomen mag compenseren binnen bepaalde grenzen en de wet van 28 december 1989 tot wijziging van artikel 19 van de nieuwe gemeentewet bepaalde reeds dat de mandataris mag vragen zijn wedde te verminderen zodat hij zijn vervangingsinkomen volledig kan behouden.

De wetgever heeft echter ook bepaald dat mandatarissen die niet via een ander sociaal of professioneel statuut gedekt zijn, via hun wedde gedeeltelijk onderworpen mogen worden aan de sociale zekerheid voor werknemers (geneeskundige verzorging en uitkeringen, kinderbijslag en werkloosheidsuitkeringen). Dan worden sociale bijdragen van hun wedde afgehouden (5,7%) en betaalt de gemeente daarbovenop de werkgeversbijdragen (12,86%) aan de RSZPPO.

De gemeentelijke overheid houdt enkel de bedrijfsvoorheffing en een pensioenbijdrage af (7,5%). Die afhouding is echter niet bestemd voor de sociale zekerheid, maar voor de gemeentekas, die de pensioenen van de vroegere verkozenen voor de gemeenteraad betaalt.

Zo is het statuut van de lokale mandataris nageenough volledig hervormd, op de financiering van de pensioenen van burgemeesters, schepenen en OCMW-voorzitters op basis van de geherwaardeerde wedde na.

De basisbepalingen terzake zijn weliswaar vervat in de wet van 8 december 1976 tot regeling van het pensioen van sommige mandatarissen en van dat van hun rechtverkrijgenden. Die wet verplicht de gemeenten en de OCMW's hun vroegere burgemeesters, schepenen en OCMW-voorzitters een pensioen te waarborgen en hun rechtverkrijgenden een overlevingspensioen.

À cet égard, les conditions et les éléments à prendre en considération pour le calcul de la pension de retraite sont connus et sont ceux qui sont attachés au moment de l'ouverture du droit à la pension à chacun des mandats exercés: pour les mandats exercés jusqu'au 1^{er} janvier 2001, le traitement de référence des élus locaux est celui de rédacteur dans un ministère et pour les mandats exercés à partir du 1^{er} janvier 2001, le traitement de référence est celui du secrétaire de sa commune. Quant au mandataire qui a exercé un mandat avant le 1^{er} janvier 2001 et un second après cette date, il bénéficie de deux pensions distinctes: l'une sur base des anciens montants, la seconde sur base de son traitement revalorisé. Le critère n'est plus la date de prise de cours de la pension mais la période d'exercice du mandat.

Un problème, parmi d'autres, en cette matière consiste dans l'application du régime des pensions du secteur public et des mécanismes de la loi dite «Wijninckx» de limitation des pensions (montants maxima et règles de cumuls possibles des pensions entre elles ou avec d'autres revenus professionnels). Il s'agit plus spécifiquement la particularité relative aux principes de réduction de celles-ci selon un ordre de priorité déterminé par l'arrêté royal du 22 septembre 1980 portant exécution de l'article 50, § 2, alinéa 2, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques lorsqu'elles atteignent le plafond fixé par la ladite loi.

C'est ainsi que les pensions à charge du Trésor public sont les premières à bénéficier de la réduction alors que les pensions accordées aux bourgmestres et échevins ne viennent qu'en huitième position.

Si cet ordre n'avait, à l'époque, guère de conséquences, vu le montant relativement faible des pensions des mandataires locaux, il n'en reste pas moins que la revalorisation des traitements de ces derniers permet aujourd'hui d'approcher, voir d'atteindre, assez rapidement ce plafond, permettant ainsi à l'État fédéral de bénéficier d'une réduction de son intervention dans le paiement de la pension alors que celle-ci résulte pourtant de l'activité principale du bénéficiaire.

Or, comme le constate l'Union des villes et des communes⁽¹⁾ analysant l'étude réalisée par Dexia sur les finances communales, la charge des pensions communales, le gouffre des hôpitaux publics (sous-financés par le Fédéral), les charges liées aux services d'incendie, l'impact financier des multiples missions et services rendus (déchets, eau, logement, ...) font en sorte que les dépenses ne cessent d'augmenter pour les villes et communes. Dans un mouvement inverse, les

De voorwaarden voor de berekening van het rustpensioen en de zaken waarmee rekening moet worden gehouden, zijn dus bekend en zijn die welke op het ogenblik van de opening van het recht op pensioen verbonden zijn aan ieder uitgeoefend mandaat: voor mandaten uitgeoefend tot 1 januari 2001 is de referentiewedde van plaatselijke verkozenen de wedde van opsteller bij een ministerie en voor mandaten uitgeoefend vanaf 1 januari 2001 is de referentiewedde die van de gemeentesecretaris. De mandataris die een mandaat heeft uitgeoefend voor 1 januari 2001 en een ander mandaat nadien, krijgt twee verschillende pensioenen: een op basis van de oude bedragen, het tweede op basis van zijn gehewardeerde wedde. Het criterium is niet meer de dag waarop het pensioen begint te lopen, maar de periode waarin het mandaat werd uitgeoefend.

Een van de problemen hierbij is de toepassing van het pensioenstelsel van de openbare sector en van de mechanismen van de «wet-Wijninckx» die zorgen voor een beperking van de pensioenen (maximumbedragen en regels voor mogelijke cumulatie van pensioenen onderling of van pensioenen met andere beroepsinkomsten). Het gaat dan met name om de regels voor de verlaging van die pensioenen volgens een orde van voorrang bepaald bij koninklijk besluit van 22 september 1980 tot uitvoering van artikel 50, § 2, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen wanneer de pensioenen het plafond bepaald in de wet bereiken.

Zo worden de pensioenen ten laste van de Schatkist als eerste verminderd, terwijl de pensioenen voor burgemeesters en schepenen slechts als achtste in aanmerking komen voor vermindering.

Vroeger had die volgorde weinig of geen gevolgen, aangezien de plaatselijke mandatarissen vrij lage pensioenen kregen. Door de herwaardering van hun wedden komen zij vandaag echter vrij snel aan of in de buurt van dat maximum. Hierdoor kan de federale overheid haar aandeel in dat uitbetaalde pensioen verminderen hoewel dat pensioen het resultaat is van de hoofdactiviteit van de begunstigde.

Zoals de Union des villes et communes de Wallonie⁽¹⁾ vaststelde in de door Dexia uitgevoerde studie over de gemeentefinanciën, zorgen de kosten voor gemeentelijke pensioenen, de geldverslindende openbare ziekenhuizen (onvoldoende gefinancierd door de federale overheid) en de financiële gevolgen van tal van andere diensten en taken (afval, water, huisvesting, ...) ervoor dat de uitgaven van steden en gemeenten almaar stijgen. Daartegenover staat dat de

(1) UCWB, Finances communales: l'Union analyse les chiffres de Dexia, juin 2003.

(1) UCWB, Finances communales: l'Union analyse les chiffres de Dexia, juni 2003.

recettes sont quasiment bloquées: impact de la réforme fiscale, Fonds des communes non révisé, paix fiscale, ...

Dès lors que les finances de nombreuses communes sont déjà particulièrement obérées, on peut s'interroger sur le fait de savoir comment celles-ci vont assurer le paiement viager des pensions futures des mandataires qui exercent aujourd'hui un mandat, leurs éventuelles pensions de survie ainsi que les pensions futures (retraite et survie) de leurs successeurs.

C'est pourquoi, la présente proposition de loi envisage de modifier l'ordre de priorité tel que fixé à l'article 3 de l'arrêté royal du 22 septembre 1980 afin que les réductions à opérer, dans le cadre de l'application des limitations de revenus cumulés, prévues aux articles 40 et 42 de la loi du 5 août 1978, puissent intervenir en priorité sur les pensions de retraite et de survie accordées aux bourgmestres et échevins et présidents de CPAS.

Christian BROTCORNE.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 septembre 1980 portant exécution de l'article 50, § 2, alinéa 2, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, sont apportées les modifications suivantes:

A) il est inséré, avant le 1^o actuel, qui devient le 1^{obis}, un nouveau 1^o, rédigé comme suit:

«1^o les pensions de retraite et de survie, accordées aux bourgmestres et échevins et présidents de CPAS, à charge des communes;»

B) le 8^o est remplacé par la disposition suivante:

«pour autant qu'elles ne soient pas visées sub 1^o ou sub 7^o, les pensions de retraite et de survie à charge des communes;»

16 décembre 2003.

Christian BROTCORNE.

inkomsten eigenlijk worden bevroren: de gevolgen van de fiscale hervorming, het Gemeentefonds dat niet wordt herzien, belastingvrede, ...

Aangezien tal van gemeenten reeds diep in de schulden zitten, kan men zich afvragen hoe zij de pensioenen van de huidige en van de toekomstige mandatarissen en de overlevingspensioenen van hun rechtverkrijgenden zullen moeten betalen.

Daarom strekt dit voorstel ertoe wijzigingen aan te brengen in de orde van voorrang die wordt bepaald in artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1980 zodat de verminderingen in het kader van de toepassing van de beperkingen van gecumuleerde inkomens, bedoeld in de artikelen 40 en 42 van de wet van 5 augustus 1978, in de eerste plaats worden toegepast op de rust- en overlevingspensioenen van de burgemeesters, schepenen en OCMW-voorzitters.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 22 september 1980 tot uitvoering van artikel 50, § 2, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) voor het huidige punt 1^o — dat 1^{obis} wordt — wordt een nieuw 1^o ingevoegd, luidende:

«1^o de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de gemeenten toegekend aan de burgemeesters, schepenen en OCMW-voorzitters;»

B) het 8^o wordt vervangen als volgt:

«8^o voor zover zij niet sub 1^o en sub 7^o bedoeld worden rust- en overlevingspensioenen ten laste van de gemeenten.»