

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 décembre 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 prendre en compte l'évolution des charges liées aux pensions de bourgmestre, échevin et président de CPAS sur les finances communales

(déposée par Mme Brigitte Wiaux,
MM. Josy Arens et Damien Yzerbyt)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 december 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 ervoor te zorgen dat de pensioenen van burgemeester, schepen en voorzitter van het OCMW minder doorwegen op de gemeentefinanciën

(ingediend door mevrouw Brigitte Wiaux en de heren Josy Arens en Damien Yzerbyt)

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition, préoccupés par l'augmentation croissante des dépenses auxquelles sont confrontées les villes et communes, sans pouvoir pour autant augmenter les recettes nécessaires à couvrir ces dépenses, entendent modifier, en ce qui concerne les pensions des mandataires communaux, le mécanisme de limitation des pensions qui, compte tenu de l'augmentation des traitements de ces mandataires aboutit à ce que l'État fédéral bénéficie d'une réduction de son intervention dans le paiement de la pension alors que celle-ci résulte pourtant de l'activité principale du bénéficiaire.

SAMENVATTING

De indieners van dit wetsvoorstel zijn begaan met de almaar toenemende kosten waarmee steden en gemeenten te maken krijgen, zonder dat zij echter in staat zijn meer inkomsten te verwerven om die kosten te kunnen betalen. Daarom willen zij wijzigingen aanbrengen aan het mechanisme tot beperking van de pensioenen van de gemeentemandatarissen. Door dat mechanisme moet de Federale Staat, rekening houdend met de verhoging van de wedde van die mandatarissen, minder bijdragen tot de betaling van de pensioenen van de betrokkenen, hoewel het hier om hun hoofdactiviteit gaat.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	<i>Afkorting en bij de nummering van de publicaties :</i>
<i>DOC 51 0000/000 :</i> Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	<i>DOC 51 0000/000 :</i> Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
<i>QRVA :</i> Questions et Réponses écrites	<i>QRVA :</i> Schriftelijke Vragen en Antwoorden
<i>CRIV :</i> Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	<i>CRIV :</i> Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
<i>CRABV :</i> Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	<i>CRABV :</i> Beknopt Verslag (blauwe kaft)
<i>CRIV :</i> Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	<i>CRIV :</i> Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
<i>PLEN :</i> Séance plénière	<i>PLEN :</i> Plenum
<i>COM :</i> Réunion de commission	<i>COM :</i> Commissievergadering

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
 Commandes :
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.laChambre.be
 e-mail : publications@laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers
 Bestellingen :
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.deKamer.be
 e-mail : publicaties@deKamer.be

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En Belgique, peut-être plus que partout ailleurs, les collectivités locales représentent la base même de la vie politique et sociale, le creuset de la démocratie, l'école des gouvernants, le lieu de participation de tous.

En définitive, qu'il s'agisse de l'enseignement, de l'économie, de l'éducation, de la culture, de la solidarité, du fonctionnement d'une démocratie vivante, du sport, de la sécurité, de la mobilité, de l'aide sociale, rien de durable ou d'efficace ne se fait sans y associer les entités locales, de la façon la plus large.

La commune est ainsi le niveau de pouvoir le plus proche de la population et ses compétences sont celles qui touchent le plus au quotidien de tous: circulation, urbanisme, propreté publique, emploi, sécurité, police, aide sociale, culture, etc.

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 loi a été votée 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.

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

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De gemeentelijke publiekrechtelijke lichamen zijn in België, wellicht meer nog dan elders, de basis van het politiek en sociaal leven, de grondslag van de democratie, de leerschool voor de bestuurders en het forum waaraan allen deelnemen.

Of het nu om onderwijs, economie, opvoeding, cultuur, solidariteit, werking van een levende democratie, sport, veiligheid, mobiliteit of welzijnswerk gaat, er wordt niets duurzaam of doeltreffends gedaan zonder de lokale rechtsgemeenschappen daarbij in de meest ruime zin te betrekken.

De gemeente is het gezagsniveau dat het dichtst bij de bevolking staat en haar bevoegdheden betreffen het dagelijks leven van eenieder: verkeer, stedenbouw, openbare netheid, werkgelegenheid, veiligheid, politie, welzijnswerk, cultuur, enzovoort.

Tijdens de Staten-generaal van de democratie hebben alle democratische partijen beslist de werking van de democratie en van onze instelling te verbeteren. Daartoe werd een reeks wetten aangenomen.

Aldus is sinds 1 januari 2001 op lokaal vlak het hervormde statuut van de lokale verkozenen van kracht.

Die hervorming moet onder andere garanties bieden voor een democratisering van de toegang tot de mandaten van burgemeester, schepen of OCMW-voorzitter, met name via een opwaardering van hun financieel en sociaal statuut. Dat geldt zeker voor de kleine gemeenten, waar de verkozenen almaar meer opdrachten en verantwoordelijkheden krijgen, zonder dat daar voorheen een aantrekkelijk loon tegenover stond en zonder dat zij daarbij steeds sociale bescherming genoten. Bovendien kon het gebeuren dat zij voor hun politiek engagement werden «gestraft», doordat zij hun vervangingsinkomen verloren.

De wedde van de burgemeesters, schepenen en OCWM-voorzitters zijn wettelijk vastgelegd. Voor de gemeenten vormen zij verplichte uitgaven, omdat de gemeenteraad die bedragen jaarlijks in de begroting moet boeken. Daarbij behoort te worden onderstreept dat de lokale verkozenen niet van hun wedde mogen afzien, tenzij daar een daling of een schrapping van andere vergoedingen, dan wel van andere wettelijke of

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.

Les traitements des bourgmestres, échevins et présidents de CPAS ne donnent 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, pré-pension, 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 la nouvelle loi communale (NLC) prévoit d'une part, que la perte du revenu de remplacement peut être compensée par la commune en fixant toutefois des limites et, d'autre part, 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.

réglementaire uitkeringen, aan vast hangt. Bovendien hebben zij ook recht op vakantiegeld en een kerstgratificatie.

De wedden van burgemeesters, schepenen of OCMW-voorzitters geven geen recht op sociale zekerheid. Voorts worden de wedden van de mandatarissen beschouwd als inkomsten uit arbeid, zowel fiscaal als inzake de cumulatie met vervangingsinkomens: pensioen, prepensioen, werkloosheidsuitkering of ziekten invaliditeitsuitkering. Het betreft hier stuk voor stuk voorbeelden van sociale wetgeving waarin inkomensplafonds zijn opgenomen die niet mogen worden overschreden. Zo bepaalt de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van de provinciewet en van de nieuwe gemeentewet dat de gemeente het verlies aan vervangingsinkomens kan bijpassen – zij het binnen bepaalde perken. Voorts bepaalt die wet dat de mandataris om een vermindering van zijn wedde kan verzoeken, zodat hij het volledige bedrag van zijn vervangingsinkomen kan behouden.

De wetgever heeft er echter ook voor gezorgd dat mandatarissen die geen bescherming genieten van een ander sociaal of professioneel statuut, via hun wedde gedeeltelijk onder de sociale zekerheid voor werknemers (gezondheidszorg, kinderbijslag en werkloosheidsuitkeringen) kunnen vallen. In dat geval worden op hun wedde sociale bijdragen geheven (5,57%), terwijl de gemeente daarbovenop werkgeversbijdragen verschuldigd is aan de RSZPPO (12,86%).

Het gemeentebestuur houdt zelf alleen de bedrijfsvoorheffing en een pensioenbijdrage af (7,5%), maar die afhouding gaat naar de gemeentekas, waaruit de pensioenen van de voormalige lokale verkozenen worden betaald, en dus niet naar de sociale zekerheid.

In dat verband blijft dan nog alleen het probleem bestaan inzake de financiering van het rustpensioen van de burgemeesters, schepenen en OCMW-voorzitters. Daarbij wordt uitgegaan van de opgewaardeerde wedde, teneinde de gehele hervorming van het statuut van de lokale verkozenen concreet gestalte te geven.

De grondbepalingen terzake zijn echter vervat in de wet van 8 december 1976 tot regeling van het pensioen van sommige mandatarissen en van dat van hun rechtverkrijgenden. Die wet bepaalt dat de gemeenten en de OCMW's moeten zorgen voor het pensioen van hun voormalige burgemeesters, schepenen en OCMW-voorzitters, alsook voor de eventuele overlevingspensioenen die verschuldigd zouden worden bij het overlijden van de begunstigden van die pensioenen.

A 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: en vertu de la loi communale 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 réside 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) et 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'Etat fédéral de bénéficier d'une réduction de son intervention dans le paiement de la pension alors que celle-ci résulte pour tant de l'activité principale du bénéficiaire.

In dat opzicht zijn de voor de berekening van het rustpensioen in aanmerking te nemen voorwaarden en elementen bekend, met name die welke bij het ontstaan van het recht op een pensioen gekoppeld zijn aan elk van de uitgeoefende mandaten. Wat de mandaten betreft die werden uitgeoefend tot 1 januari 2001 geldt overeenkomstig de gemeentewet voor de lokale verkozenen de wedde van een opsteller bij een federale overheidsdienst als referentiewedde; voor de mandaten die werden uitgeoefend vanaf 1 januari 2001 is de referentiewedde die van de secretaris van de betrokken gemeente. Wie een gemeentelijk mandaat heeft bekleed vóór en een ander ná 1 januari 2001, maakt aanspraak op twee verschillende pensioenen: één op basis van de voorheen geldende referentiebedragen; een ander op basis van zijn opgewaardeerde wedde. Als criterium geldt niet langer de datum waarop het pensioen begint te lopen, maar de periode waarin het mandaat werd uitgeoefend.

Nog een ander knelpunt in dat verband heeft te maken met de toepassing van de regeling van de overheidspensioenen en de mechanismen van de zogenaamde wet-«Wijninckx» inzake de beperking van de pensioenen (maximumbedragen en voorschriften met betrekking tot de mogelijke cumulatie van diverse pensioenen of van een pensioen met andere beroepsinkomsten). Een specifiek probleem in dat verband rijst wanneer de pensioenen het in voornoemde wet opgenomen maximumbedrag hebben bereikt: om een overschrijding van die maxima te voorkomen, worden de pensioenen verminderd volgens de specifieke orde van voorrang als bedoeld bij 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.

Aldus wordt de vermindering in de eerste plaats toegepast op de pensioenen ten laste van de Schatkist, terwijl de aan de burgemeesters en schepenen toegekende pensioenen in die volgorde pas de achtste plaats bekleden.

Indertijd had die orde van voorrang amper gevolgen, omdat de lokale verkozenen een relatief klein pensioen genoten. Door de opwaardering van hun wedde is het vandaag echter mogelijk dat zij die maxima behoorlijk snel benaderen of zelfs overschrijden, zodat de federale Staat minder hoeft bij te dragen tot de uitbetaling van het pensioen, ook al betreft het hier de hoofdactiviteit van de betrokkene.

Or, comme le constate l'Union des Villes et des Communes¹ 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 recettes sont quasiment bloquées: impact de la réforme fiscale, Fonds des communes non révisé, paix fiscale, etc.

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 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 1972, puissent intervenir en priorité sur les pensions de retraite et de survie accordées aux bourgmestres et échevins et présidents de CPAS.

Brigitte WIAUX (cdH)
Josy ARENS (cdH)
Damien YZERBYT (cdH)

Volgens de *Union des Villes et des Communes wallonnes*¹, die een studie van Dexia over de gemeentefinanciën onder de loep nam, hebben de steden en gemeenten almaar meer kosten, wegens de gemeentepensioenlasten, de begrotingstekorten bij de (door de federale Staat ondergefinancierde) openbare ziekenhuizen, de kosten van de brandbestrijdingsdiensten en de financiële weerslag van tal van taken en diensten die de gemeenten op zich nemen (afvalverwerking, water, huisvesting,...). Daartegenover staat dat de inkomsten nagenoeg stagneren als gevolg van de belastinghervorming, het uitblijven van een herziening van het Gemeentefonds, de fiscale vrede,...

Aangezien vele gemeenten nu al met zware schulden kampen, rijst de vraag hoe zij de toekomstige pensioenen van de thans zittende mandatarissen, hun eventuele overlevingspensioenen, alsook de toekomstige (rust- en overlevings)pensioenen van hun opvolgers, gedurende het hele verdere leven van de betrokkenen zullen kunnen betalen.

Daarom strekt dit wetsvoorstel ertoe de orde van voorrang als bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1980 te wijzigen, zodat de verminderingen die moeten worden toegepast overeenkomstig de in de artikelen 40 en 42 van de wet van 5 augustus 1972 opgenomen maxima inzake de cumulatie van inkomsten, bij voorrang zouden gelden voor de rust- en overlevingspensioenen van de burgemeesters, de schepenen en de OCMW-voorzitters.

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

¹ UVCW, *Finances communales: l'Union analyse les chiffres de Dexia*, juni 2003.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

A 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:

1) il est inséré un nouveau 1° rédigé comme suit:

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

2) au 8°, les mots «y compris celles accordées aux bourgmestres et échevins» sont remplacés par les mots «exceptée celles visées au 1°»;

3) les numéros 1° à 14° deviennent respectivement les numéros 2° à 15°.

18 octobre 2004

Brigitte WIAUX (cdH)
Josy ARENS (cdH)
Damien YZERBYT (cdH)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In artikel 3, § 1, eerste lid, 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:

1) er wordt een nieuw 1° ingevoegd, luidende:

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

2) in het 8° worden de woorden «met inbegrip van de aan de burgemeesters en schepenen toegekende pensioenen» vervangen door de woorden, «met uitzondering van de pensioenen als bedoeld sub 1°»;

3) de nummers 1° tot en met 14° worden respectievelijk de nummers 2° tot en met 15°.

18 oktober 2004