

Numéro du rôle : 5309
Arrêt n° 2/2013 du 17 janvier 2013

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 105, alinéa 1er, et 106 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses (calcul des pensions du secteur public), introduit par Patrick Christiaen.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 février 2012 et parvenue au greffe le 7 février 2012, un recours en annulation des articles 105, alinéa 1er, et 106 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses (calcul des pensions du secteur public) (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 2011, quatrième édition) a été introduit par Patrick Christiaen, demeurant à 9890 Gavere, Kasteeldreef 22.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 5 décembre 2012 :

- a comparu Me A. Carton *loco* Me D. D'Hooghe et Me L. Schellekens, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 105, alinéa 1er, et 106 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, parce que ces articles risquent de lui causer un préjudice financier. En effet, les dispositions attaquées modifient la manière dont la pension sera calculée à l'avenir pour ceux qui sont occupés en tant que fonctionnaires statutaires nommés à titre définitif auprès d'une autorité publique flamande et n'ont pas encore atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012. A partir du 1er janvier 2012, pour le calcul de la pension de la partie requérante, il sera tenu compte d'un traitement de référence correspondant au traitement moyen des dix dernières années de carrière et non plus, comme par le passé, d'un traitement de référence correspondant au traitement moyen des cinq dernières années de carrière.

La partie requérante estime dès lors justifier de l'intérêt requis.

Quant au fond

A.2.1. Dans un moyen unique, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné qu'il n'existerait en l'espèce aucune justification raisonnable à la différence de traitement instaurée par le législateur (l'article 105, alinéa 1er, attaqué de la loi du 28 décembre

2011). En outre, il faut tenir compte du principe de la non-rétroactivité des lois, qui constitue aussi un principe général de droit (l'article 106 attaqué de la loi du 28 décembre 2011). Le fait de conférer effet rétroactif à la législation peut être source d'insécurité juridique, de sorte qu'une différence de traitement qui en découlerait pourrait uniquement être justifiée par des circonstances particulières.

A.2.2. Se fondant sur l'arrêt n° 7/97 du 19 mai 1997, la partie requérante estime que le législateur porte une atteinte excessive aux droits à la pension d'une catégorie de fonctionnaires statutaires, alors que d'autres catégories de personnes actives dans le secteur public ne sont pas touchées par les dispositions attaquées, à savoir les fonctionnaires statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012, les agents statutaires qui sont membres de la police, les militaires ou le personnel roulant de la SNCB Holding, la catégorie des personnes actives dans le secteur privé qui constituent des droits à la pension dans les deux premiers piliers, les personnes contractuelles occupées dans le secteur public qui constituent des droits à la pension dans les deux premiers piliers, les parlementaires fédéraux, les membres du Parlement flamand, etc.

A.2.3. Selon la partie requérante, il ressort des travaux préparatoires que les dispositions attaquées ont pour but de réaliser des économies afin d'assainir les finances publiques à concurrence de 11,3 milliards d'euros en 2012. Cette partie observe toutefois que la modification des traitements de référence ne représentera de fait aucune économie en 2012, parce que les fonctionnaires appartenant à la catégorie visée n'auront pas encore droit à une pension en 2012. Il n'existe par conséquent aucun lien raisonnable entre les moyens employés et le but visé. De surcroît, la validité des dispositions attaquées est illimitée dans le temps, alors que les travaux préparatoires avancent la justification d'un assainissement unique.

Il faut en outre constater, selon la partie requérante, que, bien que la section de législation du Conseil d'Etat ait formulé une observation générale concernant les problèmes éventuels liés au principe d'égalité, le ministre compétent a réfuté cette observation en constatant que la modification législative était dictée par la volonté de moderniser la législation en matière de pension dans le secteur public. Cette modification législative, qui revient *de facto* à réduire la pension d'une catégorie déterminée de fonctionnaires statutaires, a en outre été opérée sans la moindre forme de concertation sociale. Une simple référence à la sécurité et aux réformes fondamentales de la police de 2001 et de 2007 n'est par ailleurs nullement suffisante pour justifier la distinction établie.

A.3.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le moyen unique relatif à l'article 105, alinéa 1er, attaqué, de la loi du 28 décembre 2011 est dénué de fondement, soit parce qu'il n'existe aucune différence de traitement, soit parce que les catégories de personnes à comparer ne sont pas comparables.

En ce qui concerne la comparaison entre les fonctionnaires statutaires, d'une part, et le personnel statuaire de la police, les militaires et le personnel roulant de la SNCB Holding, d'autre part, le Conseil des ministres fait valoir que l'article 105, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011 s'applique à toutes les catégories de personnes énumérées ci-dessus. L'article 38, 1° et 2°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, auquel renvoie l'article 105 attaqué, a un champ d'application très large et l'article 105, 1°, attaqué, ne contient lui-même aucune exception spécifique pour certaines catégories du personnel des pouvoirs publics. La différence de traitement évoquée par la partie requérante n'existe dès lors pas en l'espèce.

En ce qui concerne les agents statutaires, d'une part, et les travailleurs salariés du secteur privé et du secteur public, d'autre part, toute comparaison est impossible, selon le Conseil des ministres. Ainsi, selon la jurisprudence constante de la Cour (voy. les arrêts n°s 4/2006, 73/2006, 17/91, 54/92), les régimes de pension des agents statutaires ne sont pas comparables à ceux des travailleurs salariés, étant donné que chaque système a sa propre logique, avec son propre mode de financement, ses propres conditions d'octroi et ses propres objectifs. Pour ce qui est des pensions des contractuels occupés dans le secteur public aussi, toute comparaison est impossible.

En ce qui concerne les agents statutaires, d'une part, et les parlementaires fédéraux et les membres du Parlement flamand, d'autre part, toute comparaison est également impossible, selon le Conseil des ministres. Les parlementaires fédéraux et les membres du Parlement flamand sont soumis à un statut spécial; ils disposent de caisses de pension propres, de sorte qu'ils ne relèvent pas des régimes de pension classiques de la sécurité sociale, et le mode de financement de ces caisses de pension est fondamentalement différent.

A.3.1.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres observe que la modification du traitement de référence pour le calcul de la pension repose sur un fondement objectif et est pertinente à la lumière des objectifs du législateur. Etant donné que les pouvoirs publics doivent toujours pouvoir modifier leur politique en fonction des circonstances changeantes de l'intérêt général, il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun de prendre des mesures en vue de réaliser des économies en matière de pensions de retraite et de survie. L'évolution démographique, plus précisément l'accroissement annuel du nombre de pensionnés, combinée avec une plus longue durée de vie, conduit chaque année à une augmentation de coût pour les autorités fédérales. Cette évolution fait croître dans le mêmes temps les dépenses de sécurité sociale, alors que les revenus diminuent.

L'ensemble des mesures de la réforme des pensions (la mesure attaquée ne constitue qu'une des quatre mesures) vise non seulement à opérer un assainissement mais également à réaliser des réformes structurelles dans la législation relative aux pensions, en vue de faire face à l'évolution démographique. Par ailleurs, la mesure d'assainissement a déjà des effets en 2012, plus précisément pour la catégorie des fonctionnaires statutaires qui ne sont plus à même, physiquement, de continuer à exercer leur fonction et qui sont mis à la retraite avant l'âge de 50 ans.

Selon le Conseil des ministres, l'impact sur les pensions futures ne sera pas minime mais restera dans des limites raisonnables. En outre, il est prévu un régime transitoire, étant donné que le nouveau système ne s'applique qu'aux agents statutaires qui n'ont pas encore atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012.

A.3.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le moyen unique relatif à l'article 106, attaqué, de la loi du 28 décembre 2011 n'est pas fondé, étant donné que cet article ne vaut que pour l'avenir et n'a pas d'effet rétroactif. Le régime transitoire prévu à l'article 106 de la loi du 28 décembre 2011 a pour conséquence que celui qui avait 50 ans au 1er janvier 2012 conserve le bénéfice d'une pension calculée sur la base des cinq dernières années de carrière. L'article 105 n'aura donc de conséquences que pour l'autre catégorie d'agents statutaires qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012. Etant donné que l'âge de la pension anticipée sera de 62 ans à partir de 2016 (articles 85 à 92 de la loi du 28 décembre 2011), un fonctionnaire qui n'a pas encore atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012 pourra être admis à la retraite au plus tôt en 2024 seulement. Ce nouveau calcul, fondé sur le traitement de référence des dix dernières années de carrière, n'aura donc de conséquences, pour la plupart des fonctionnaires, qu'à partir de 2024.

Tant la Cour constitutionnelle que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat confirment qu'en vertu de la règle ordinaire de l'entrée en vigueur immédiate, tout nouvel acte législatif s'applique également aux effets juridiques de faits antérieurs. Une nouvelle disposition régit donc non seulement la situation juridique née après son entrée en vigueur mais également la situation juridique des conséquences présentes et futures de faits nés avant son entrée en vigueur. En l'espèce, selon le Conseil des ministres, l'article 106 vise uniquement à reporter l'entrée en vigueur de l'article 105 pour la catégorie des agents statutaires qui auront atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012.

Le Conseil des ministres relève également que l'article 106 a uniquement effet pour l'avenir. Les situations définitivement accomplies ne sont pas modifiées : les pensions de fonctionnaires qui ont déjà été mis à la retraite ne seront pas soumises aux dispositions de l'article 105, attaqué. Il s'agit d'une différence importante par rapport à l'arrêt n° 7/97 cité par la partie requérante, dans lequel il était effectivement question de l'application rétroactive d'un nouveau mode de calcul à une pension déjà accordée.

A.3.2.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir qu'il existe une justification raisonnable à l'entrée en vigueur des nouvelles règles de calcul pour les agents statutaires qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 50 ans le 1er janvier 2012.

Selon le Conseil des ministres, la distinction établie repose tout d'abord sur un critère objectif, à savoir la détermination d'un moment futur où les nouvelles règles de calcul du traitement de référence entreront en vigueur, et ce choix est raisonnablement justifié, eu égard au but poursuivi par le législateur. En effet, le législateur dispose d'une grande liberté politique pour ce qui est du choix des personnes concernées par des situations juridiques qui entreront dans le champ d'application du nouveau système. Le législateur peut en outre choisir de déclarer le nouveau régime immédiatement applicable ou prévoir un régime transitoire.

En l'espèce, le législateur a choisi de ne pas modifier trop brusquement les situations existantes. Il a en outre estimé qu'il ne serait pas équitable de soumettre immédiatement aux nouvelles règles les quinquagénaires et sexagénaires qui sont proches de la retraite et qui ont considéré, tout au long de leur carrière, que leur pension serait calculée sur la base des cinq dernières années de carrière. En outre, l'ancienne norme de référence que constitue le traitement des cinq dernières années a été instaurée par l'article 8 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, de sorte qu'il est justifié de ne donner d'effet à une adaptation de ces pensions qu'après plusieurs années.

- B -

B.1.1. Les articles 105, alinéa 1er, et 106 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses sont contenus dans le titre 8 (« Pensions »), chapitre 1er (« Pensions du secteur public »), section 4 (« Calcul de la pension sur les dix dernières années de la carrière ») de cette loi.

L'article 105, alinéa 1er, dispose :

« Nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle, les pensions visées à l'article 38, 1° et 2°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public, sont, à partir du 1er janvier 2012, calculées sur la base d'un traitement de référence égal au traitement moyen des dix dernières années de la carrière ou de toute la durée si celle-ci est inférieure à dix ans ».

L'article 106 dispose :

« L'article 105 entre en vigueur le 1er janvier 2012. Toutefois, cet article n'est pas applicable aux personnes qui, au 1er janvier 2012, ont atteint l'âge de 50 ans ou, s'il s'agit d'une pension de survie, lorsque l'ayant droit ou un des ayants droit a atteint cet âge au 1er janvier 2012 ».

B.1.2. La pension des agents statutaires est calculée conformément à la formule suivante :
 $\text{tantième} \times \text{traitement de référence} \times \text{nombre d'années de service admissibles}$. La loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses prévoit quatre mesures afin de maîtriser le coût des pensions du secteur public :

1. le relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans pour bénéficier d'une pension de retraite immédiate ou différée (articles 85 à 92 de la loi du 28 décembre 2011);

2. l'adaptation des tantièmes applicables (articles 93 à 100 de la loi du 28 décembre 2011);

3. la limitation de l'admissibilité des périodes d'interruption de carrière volontaire après le 1er janvier 2012 à un an (articles 101 à 104 de la loi du 28 décembre 2011);

4. la modification du traitement de référence.

B.2. Les dispositions attaquées modifient le traitement de référence dans le régime des pensions de retraite et de survie. A partir du 1er janvier 2012, les pensions du secteur public sont calculées sur la base d'un traitement de référence égal au traitement moyen des dix dernières années de la carrière ou de toute la durée de la carrière si celle-ci est inférieure à dix ans.

B.3. La partie requérante allègue que le législateur porte une atteinte excessive aux droits à la pension d'une catégorie déterminée de fonctionnaires statutaires, alors que d'autres catégories de personnes actives dans le secteur public ne sont pas touchées par les dispositions attaquées, à savoir les fonctionnaires statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012, les agents statutaires qui sont membres de la police, les militaires ou le personnel roulant de la SNCB Holding, la catégorie des personnes actives dans le secteur privé qui constituent des droits à la pension dans les deux premiers piliers, les personnes contractuelles occupées dans le secteur public qui constituent des droits à la pension dans les deux premiers piliers, les parlementaires fédéraux et les membres du Parlement flamand.

B.4. Les dispositions attaquées font partie d'un plan pluriannuel visant à assainir les finances publiques et à conserver le niveau de bien-être (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/003, p. 17). Selon le ministre compétent, les mesures préconisées « sont importantes mais socialement justifiées. Ces mesures sont nécessaires afin que les pensions puissent continuer à être payées. La philosophie sous-jacente des mesures consiste à convaincre les citoyens de travailler plus longtemps » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/011, p. 20).

La réforme du calcul du traitement de référence s'inscrit donc dans le cadre de l'objectif poursuivi par le législateur consistant à prendre un ensemble de mesures visant à procéder à des réformes structurelles des pensions en vue de maîtriser à long terme le coût budgétaire du vieillissement démographique.

B.5. Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie.

Etant donné que ces pensions sont financées au moyen de deniers publics, la charge qui repose sur l'Etat doit pouvoir être modifiée lorsque l'assainissement des finances publiques ou le déficit de la sécurité sociale l'exigent.

B.6. Toutefois, si des dispositions législatives visent certaines catégories de personnes et non d'autres, comparables, la Cour doit examiner si les dispositions attaquées sont proportionnées au but poursuivi et si elles n'ont pas d'effets disproportionnés à l'égard de l'une ou de l'autre de ces catégories de personnes.

B.7.1. Conformément à l'article 105, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011, les agents statutaires qui sont membres de la police, les militaires et le personnel roulant de la SNCB Holding sont soumis au nouveau régime relatif au traitement de référence; celui-ci est en effet applicable à toutes les pensions visées à l'article 38, 1° et 2°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public. Le nouveau régime s'applique en outre nonobstant d'autres dispositions légales ou réglementaires ou clauses contractuelles.

Selon les travaux préparatoires, le champ d'application de la loi précitée du 5 août 1978 est très large. En effet, « en vue de conférer aux mesures proposées un caractère aussi efficace qu'équitable, le Gouvernement a jugé nécessaire de les faire appliquer à toutes les pensions du secteur public, au sens le plus large du terme » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/1, p. 53). De surcroît, l'article 105, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011 n'établit aucune exception spécifique pour des catégories déterminées du personnel des pouvoirs publics. Dès

lors que les catégories précitées des membres du personnel du secteur public relèvent du champ d'application de l'article 105, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011, la différence de traitement invoquée par la partie requérante est inexistante.

B.7.2. Quant à la comparaison avec les membres du personnel du secteur privé, les membres du personnel contractuel du secteur public et les parlementaires fédéraux et régionaux, la différence n'est pas sans justification raisonnable, compte tenu des différences objectives qui existent en l'espèce entre les catégories précitées de membres du personnel et les fonctionnaires statutaires et compte tenu de l'objectif du législateur. Les régimes de pension sont différents tant en ce qui concerne leur objectif et leur mode de financement qu'en ce qui concerne leurs conditions d'octroi. Par ailleurs, seul le régime de pension des agents statutaires est basé notamment sur un traitement de référence, de sorte qu'une modification de ce traitement de référence ne peut s'appliquer qu'à ces personnes.

B.7.3. Pour ce qui est de la comparaison avec les agents statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012, il convient de constater que la différence de traitement ne découle pas de l'article 105, alinéa 1er, attaqué, de la loi du 28 décembre 2011 mais de l'article 106, attaqué, de sorte que les deux articles doivent être examinés ensemble.

B.8. La partie requérante estime que le législateur porte une atteinte excessive aux droits à la pension des agents statutaires qui n'ont pas encore atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012, alors que les droits à la pension des agents statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012 ne sont pas affectés. De surcroît, selon la partie requérante, cette atteinte est assortie d'un effet rétroactif, alors qu'aucune circonstance particulière ne pourrait le justifier.

B.9.1. Le fait que la loi du 28 décembre 2011 modifie le traitement de référence n'est pas de nature à porter atteinte, de manière discriminatoire, à la sécurité juridique. C'est l'effet ordinaire de toute règle de nature législative de s'appliquer immédiatement non seulement aux faits survenant après son entrée en vigueur mais également aux effets juridiques de faits antérieurs à cette entrée en vigueur.

De surcroît, l'article 106 de la loi du 28 décembre 2011 constitue une disposition transitoire par laquelle le législateur a choisi de reporter l'entrée en vigueur de l'article 105 de

la loi du 28 décembre 2011 pour la catégorie des fonctionnaires statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012. Une règle ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle est entrée en vigueur. Le fait que cette disposition transitoire ne s'applique pas à d'autres catégories d'agents statutaires n'est pas davantage de nature à porter atteinte à la constitutionnalité des dispositions attaquées.

B.9.2. Un régime transitoire ne peut être considéré comme discriminatoire que s'il entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.9.3. La distinction établie par le législateur repose sur un critère objectif, à savoir la circonstance que l'agent statutaire a ou non atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012.

B.9.4. En outre, la distinction établie par le législateur est pertinente et raisonnablement justifiée. D'une part, l'impact de la modification du traitement de référence demeure dans des limites raisonnables. De surcroît, pour la très large majorité des agents statutaires, le calcul de la pension n'interviendra au plus tôt qu'en 2024, de sorte que les intéressés auront suffisamment de temps pour s'adapter à la situation nouvelle (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/011, p. 20).

D'autre part, le législateur a considéré qu'il ne serait pas équitable de soumettre immédiatement aux nouvelles règles les fonctionnaires plus âgés qui sont déjà proches de la retraite. Au cours des travaux préparatoires, il a été dit à ce sujet :

« De nombreuses mesures progressives visant à poursuivre la modernisation de la législation sur les pensions du secteur public sans toucher aux droits acquis ni aux attentes des générations proches de l'âge de la retraite tel qu'il est prévu à l'heure actuelle ont donc été envisagées lors de l'élaboration de l'accord de gouvernement. C'est dans cette optique de progressivité que des mesures transitoires tenant compte de différents âges ont été fixées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/016, p. 11).

B.10. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 17 janvier 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt