

Numéro du rôle : 7049
Arrêt n° 13/2020 du 6 février 2020

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 20 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 », posées par le Tribunal de première instance de Namur, division Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 7 novembre 2018, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 novembre 2018, le Tribunal de première instance de Namur, division Namur, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - L'article 20 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la règle de la non-rétroactivité des lois formulée notamment à l'article 2 du Code civil et les principes de sécurité et de confiance légitime, en ce qu'il crée une distinction injustifiée entre d'une part les employeurs responsabilisés ayant cessé d'occuper un ou plusieurs agent(s) avant l'entrée en vigueur de cette disposition et d'autre part, les employeurs responsabilisés qui ont cessé d'occuper du personnel après l'entrée en vigueur de celle-ci en ce qu'il impose aux premiers le paiement de cotisation de responsabilisation résultant de choix définitivement posés bien avant l'adoption et l'entrée en vigueur de cette loi ?

- L'article 20 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 viole-t-il les articles 16 de la Constitution et 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en portant une atteinte disproportionnée au droit de propriété des employeurs responsabilisés ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le centre public d'action sociale de Fosses-la-Ville, assisté et représenté par Me S. Gilson, avocat au barreau de Namur;

- « l'Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre », assistée et représentée par Me P. Levert, avocat 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 6 novembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, 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 20 novembre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 20 novembre 2019, a fixé l'audience au 18 décembre 2019.

À l'audience publique du 18 décembre 2019 :

- ont comparu :

. Me F. Lambinet, avocat au barreau de Namur, qui comparaisait également *loco* Me S. Gilson, pour le centre public d'action sociale de Fosses-la-Ville;

. Me A. Penta, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Levert, pour « l'Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre »;

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

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey 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 1998, le CPAS de Fosses-la-Ville a transféré la jouissance de l'universalité des éléments affectés à l'exploitation d'une maison de repos et de soins, le « home Dejaifve », à l'« Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre » (ci-après : l' AISBS). Le personnel du home a été transféré à l' AISBS.

À partir de l'année 2013, l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (aujourd'hui l'Office national de sécurité sociale (ONSS)) met chaque année à charge du CPAS une cotisation de responsabilisation, en application des articles 19 et 20 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 ».

Le CPAS conteste la dette et les calculs relatifs à la cotisation de responsabilisation et saisit le Tribunal de première instance de Namur, division Namur, du litige qui l'oppose, d'une part, à l'ONSS et, d'autre part, à l' AISBS. Devant le juge *a quo*, le CPAS fait valoir qu'il existe une différence de traitement injustifiée entre les employeurs responsabilisés qui, avant l'adoption de la loi précitée du 24 octobre 2011, ont cessé d'occuper du personnel nommé et les employeurs responsabilisés qui, après l'adoption de celle-ci, ont cessé d'occuper du personnel nommé. Il considère en outre que la cotisation de responsabilisation constitue une ingérence manifeste et non proportionnée dans le droit au respect des biens des employeurs responsabilisés.

À la demande du CPAS, le Tribunal de première instance de Namur pose à la Cour les questions reproduites plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. Le CPAS de Fosses-la-Ville, partie demanderesse devant le juge *a quo*, estime que la disposition en cause fait naître une discrimination entre les employeurs publics en raison du fait qu'il est impossible pour les employeurs responsabilisés ayant cessé d'occuper un ou plusieurs agents avant l'entrée en vigueur de la loi de poser des choix en matière de ressources humaines afin d'éviter l'application des cotisations de responsabilisation ou afin de prévoir les moyens nécessaires à leur paiement. Il considère que le principe de proportionnalité n'est pas respecté puisque les employeurs responsabilisés qui ont cessé d'occuper du personnel avant l'entrée en vigueur de la loi doivent verser une cotisation de responsabilisation élevée.

A.1.2. Le CPAS fait valoir que l'application de l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 aux employeurs responsabilisés qui ont cessé d'occuper du personnel avant son entrée en vigueur pose question au regard du principe de la non-rétroactivité de la loi, consacré par l'article 2 du Code civil, lu en combinaison avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Il expose que les employeurs responsabilisés ayant cessé d'occuper du personnel avant l'entrée en vigueur de la loi en cause se voient appliquer une cotisation en vertu d'actes accomplis avant son entrée en vigueur, alors qu'au moment où ils ont posé ces actes, ils ne pouvaient pas en prévoir les conséquences. Il en déduit que les employeurs qui se trouvent dans cette situation n'ont pas à être « responsabilisés » puisqu'ils n'ont pas pu faire de choix en connaissance de cause.

Il ajoute que les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime imposent que le législateur tienne compte de la situation particulière des destinataires de la loi et qu'il adopte des dispositions transitoires lorsque l'application immédiate de la loi nouvelle porte une atteinte excessive à des intérêts publics ou privés.

A.2. L'« Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre » (ci-après : l' AISBS), partie défenderesse devant le juge *a quo*, considère que la disposition en cause est rétroactive en ce qu'elle s'applique à des situations qui étaient définitives au moment de son entrée en vigueur. Elle estime que cette rétroactivité n'est pas justifiée. Elle ajoute que l'ONSS ne pourrait à cet égard invoquer l'article 24 de la loi en cause, qui ne vise que les transferts d'activité, les restructurations ou les suppressions qui sont postérieurs à son entrée en vigueur.

A.3. Le Conseil des ministres estime que l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 n'a manifestement pas de caractère rétroactif. Il expose que la cotisation de responsabilisation d'une année N est calculée en effectuant la différence entre le montant des pensions octroyées aux anciens membres du personnel statutaire d'une administration pour l'année N et le montant des cotisations de pension de base payées par cette même administration pour ses agents statutaires en activité pour l'année N. Il indique qu'en vertu de l'article 56 de la loi du 24 octobre 2011, l'année N ne peut pas être antérieure à l'année 2012. Il fait valoir que le fait que la cotisation de responsabilisation s'applique aussi pour les charges de pension supportées par le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (ci-après : le Fonds de pension solidarisé) pour les anciens membres du personnel qui sont partis à la retraite ou qui sont sortis de service avant le 1er janvier 2012 n'implique pas, en soi, une rétroactivité. Il en conclut que la disposition en cause ne régit que les effets futurs de situations dont l'existence ou la persistance est constatée après son entrée en vigueur, de sorte qu'elle est d'application immédiate et qu'elle ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés.

Il renvoie à l'arrêt de la Cour n° 71/2013 du 22 mai 2013 et en déduit que la Cour a déjà jugé que la disposition en cause est raisonnablement justifiée. Il ajoute que les administrations locales ne peuvent pas invoquer de droits acquis concernant leur contribution au financement des charges de pension supportées par le Fonds solidarisé, dès lors qu'elles ne pouvaient légitimement pas s'attendre à ce que, dans le cadre de la solidarité, les autres administrations affiliées au Fonds de pension solidarisé continuent à supporter les charges de pension relatives aux anciens membres de leur personnel statutaire.

A.4. Le CPAS de Fosses-la-Ville conteste la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la disposition en cause ne concernerait que les effets futurs d'une situation dont l'existence ou la persistance est constatée après son entrée en vigueur. Il fait valoir que, s'il est évident que le déficit lié au financement des pensions des agents statutaires persiste après l'entrée en vigueur de la loi et avait débuté avant celle-ci, tel n'est pas le cas de la situation à l'origine de ce déficit qui était définitivement terminée au moment de l'entrée en vigueur de la loi en cause. Il insiste sur le fait que c'est l'impossibilité pour les employeurs responsabilisés d'avoir pu, non seulement, anticiper cette réforme, mais également s'y adapter qui cause la discrimination qu'il dénonce. Il ajoute qu'ayant transféré l'universalité du home à l' AISBS, il ne peut aujourd'hui améliorer sa situation en ce qui concerne la cotisation de responsabilisation en engageant du personnel statutaire, de sorte que le rôle d'incitant financier que devrait remplir la cotisation ne présente aucune pertinence pour lui.

A.5. L' AISBS estime que le législateur ne peut, sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe de la sécurité juridique, attacher *a posteriori* des conséquences imprévisibles aux actes accomplis par les personnes publiques et privées. Il rappelle les circonstances de l'espèce et insiste sur le fait qu'il s'agit d'une situation dont les effets ont été totalement épuisés avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Il ajoute qu'aujourd'hui, le CPAS est dans l'impossibilité de recruter du personnel statutaire pour éviter de payer la cotisation de responsabilisation, puisqu'il n'y a plus d'emploi au cadre.

A.6. Le Conseil des ministres rappelle que le mécanisme en cause a un caractère correcteur et non punitif : il vise à exercer une influence égale sur l'ensemble des employeurs afin qu'ils privilégient la nomination statutaire à l'engagement contractuel. Il indique que tout employeur public peut corriger les choix faits en matière de ressources humaines en recrutant du personnel statutaire pour remplacer le personnel qui le quitte, qu'il soit contractuel ou statutaire. Il fait valoir qu'il n'existe pas deux catégories distinctes d'employeurs responsabilisés, puisque tous les employeurs concernés ont pu adopter une politique du personnel avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause et qu'ils peuvent tous également adapter leur politique depuis son entrée en vigueur.

En ce qui concerne la question de la rétroactivité de la disposition en cause, le Conseil des ministres estime, à titre principal, qu'il ne peut être soutenu qu'il existait une attente légitime chez les administrations concernées et il soutient, à titre subsidiaire, qu'en toute hypothèse, un motif impérieux d'intérêt général, à savoir la nécessité d'assainir le financement des pensions des agents statutaires des administrations provinciales et locales, permettrait de justifier une atteinte portée aux attentes des administrations.

A.7. Le CPAS de Fosses-la-Ville fait valoir que la cotisation de responsabilisation en cause constitue manifestement une ingérence disproportionnée dans le droit au respect des biens des employeurs responsabilisés. Il considère qu'elle constitue une charge excessive susceptible de porter atteinte à la situation des employeurs responsabilisés, d'autant qu'elle a vocation à augmenter chaque année. Il renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.8. L' AISBS approuve l'argumentation du CPAS et estime également que la seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.9. Le Conseil des ministres rappelle que l'objectif de la disposition en cause est de compenser la baisse des cotisations de pension qui, combinée à l'augmentation des charges de pension, entraîne une augmentation constante du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses. Il estime que cet objectif est manifestement légitime. Il fait valoir que le mécanisme de la cotisation de responsabilisation est un moyen pertinent pour atteindre cet objectif et que ce mécanisme est aussi nécessaire, dès lors qu'il n'y a pas, à son estime, d'autre moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi. Enfin, il considère que la disposition en cause est proportionnée à cet objectif, chaque administration n'étant responsabilisée qu'en fonction du déficit qu'elle cause. Il rappelle que cette responsabilisation permet en contrepartie d'assurer à chaque agent statutaire à la retraite de percevoir le montant auquel il peut prétendre à titre de pension. Il en conclut qu'à supposer que la Cour constate une atteinte au droit de propriété, cette atteinte serait raisonnablement justifiée par les objectifs que poursuit la mesure en cause.

A.10. Le CPAS de Fosses-la-Ville ne conteste pas que l'objectif poursuivi par la disposition en cause soit légitime, mais il soutient que les moyens mis en œuvre pour l'atteindre ne sont ni efficaces, ni proportionnés. Il rappelle que la loi du 30 mars 2018 « relative à la non-prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » adapte et modifie le mécanisme de la cotisation de responsabilisation, ce qui constitue, selon lui, la preuve du fait que la disposition en cause ne pouvait pas atteindre son but.

A.11. L' AISBS estime que la défense du Conseil des ministres fait fi de la situation d'espèce et elle rappelle qu'aujourd'hui, le CPAS est dans l'incapacité de recruter du personnel statutaire, étant donné qu'il n'y a plus d'emploi au cadre.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 20 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 » qui, dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, dispose :

« Les cotisations pension dont une administration provinciale ou locale ou une zone de police locale est redevable en application de l'article 16 font l'objet d'un supplément de cotisations patronales pension lorsque le taux propre de pension de cet employeur est supérieur au taux de cotisation pension de base fixé en application de l'article 16.

Le taux propre de pension visé à l'alinéa 1er, est le rapport existant entre, d'une part, les dépenses en matière de pension que le Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL [l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales] a supportées au cours de l'année considérée pour les anciens membres du personnel de l'employeur en question et leurs [ayants droit] et, d'autre part, la masse salariale qui correspond à la rémunération soumise aux cotisations pension liquidée pour cette même année par cet employeur à son personnel nommé à titre définitif affilié au Fonds.

Le supplément de cotisations patronales pension visé à l'alinéa 1er correspond au montant obtenu en appliquant le coefficient de responsabilisation fixé en application de l'article 19 sur la différence entre, d'une part, les dépenses en matière de pension visées à l'alinéa 2 et, d'autre part, les cotisations patronales et personnelles pension dues par l'employeur concerné en application de l'article 16 pour l'année en question.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le coefficient de responsabilisation fixé en vertu de l'article 19 est appliqué sur la charge de pension et la masse salariale du personnel nommé globalisée des divers participants comme s'il s'agissait d'un seul et même employeur lorsque l'article 7, § 1er, alinéa 6, s'applique.

Pour les employeurs qui pour des raisons autres que des restructurations visées aux articles 24 et 25 n'occupent plus de personnel nommé à titre définitif, la facture de responsabilisation correspond à la charge des pensions de retraite et de survie supportées, par le Fonds de pension de l'ONSSAPL pour l'année considérée.

Les employeurs qui le souhaitent peuvent verser des avances à valoir sur le montant de cotisations supplémentaires dues par elles.

En cas d'insuffisance de trésorerie, les intérêts liés au préfinancement par l'ONSSAPL sont répartis entre les employeurs responsabilisés qui n'ont pas versé d'avances suffisantes par rapport à leur facture individuelle ».

À partir du 1er janvier 2015, le « Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL » est remplacé par le « Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS) » (loi du 12 mai 2014 « portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale »). Ensuite, la loi du 18 mars 2016 « portant modification de la dénomination de l'Office national des Pensions en Service fédéral des Pensions, portant intégration des attributions et du personnel du Service des Pensions du Secteur public, d'une partie des attributions et du personnel de la Direction générale Victimes de la Guerre, des missions ' Pensions ' des secteurs locaux et provinciaux de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale et de HR Rail et portant reprise du Service social collectif de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale » a transféré au Service fédéral des Pensions les missions en matière de pensions qui avaient été confiées à l'ORPSS en vertu de la loi du 12 mai 2014. Enfin, les tâches de perception et de recouvrement de l'ORPSS

ont été transférées à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) par la loi du 10 juillet 2016 « portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de l'office des régimes particuliers de sécurité sociale à l'Office National de Sécurité Sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service Fédéral des Pensions ».

B.1.2. L'article 19 de la loi du 24 octobre 2011, auquel renvoie l'article 20 en cause, dispose, dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo* :

« § 1er. Chaque année, le Comité de gestion de l'ONSSAPL constate, dans le courant du 3e trimestre de l'année, le coefficient de responsabilisation qui doit être appliqué pour l'année précédente.

Le coefficient de responsabilisation dont question à l'alinéa 1er est identique pour toutes les administrations provinciales et locales et toutes les zones de police locale affiliées au Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL.

Ce coefficient est fixé de façon à permettre de couvrir intégralement, par les cotisations patronales pension supplémentaires dues au titre de responsabilisation individuelle en application de l'article 20, l'écart subsistant pour l'année civile précédente entre :

a) d'une part, les cotisations perçues par le Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL sur la base du taux de la cotisation pension de base fixé en application de l'article 16 et les recettes de financement visées à l'article 10 autres que les cotisations pour l'année considérée;

b) d'autre part, les dépenses qui ont été supportées, en application des articles 8 et 9, par le Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL pour l'année civile considérée.

Les montants des recettes et dépenses visées aux a) et b) ci-avant, sont ceux enregistrés dans les comptes de l'année considérés comme définitivement clôturés et approuvés par le Comité de gestion de l'ONSSAPL et le ministre qui a les Pensions du secteur public dans ses attributions.

§ 2. Si le taux de la cotisation pension de base fixé en application des articles 16 et 18 a pour conséquence que le coefficient de responsabilisation qui en découle en application du § 1er est inférieur à 50 %, l'utilisation des facteurs de correction visés à l'article 13 est limitée de sorte que le coefficient atteigne 50 %. La partie non utilisée est affectée au Fonds d'amortissement de l'augmentation des taux de cotisation pension visé à l'article 4, § 3. En outre, le coefficient de responsabilisation ne peut diminuer par rapport à l'année précédente et donne lieu le cas échéant à une diminution du taux de base pour atteindre ce résultat ».

B.1.3. L'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 a été modifié par la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales ».

Cette modification n'a pas d'incidence sur l'objet de la question préjudicielle.

B.2.1. Le financement des pensions du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales repose sur un système de répartition.

Un tel système implique que les cotisations de pension de base acquittées par chaque employeur sur la masse salariale qui correspond aux rémunérations payées à son personnel nommé à titre définitif durant l'année servent à financer les pensions des anciens agents nommés à titre définitif des administrations concernées et de leurs ayants droit qui perçoivent une pension à charge du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales durant la même année (ci-après : le Fonds de pension solidarisé).

B.2.2. Les articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011 mettent à charge de certaines administrations membres du Fonds de pension solidarisé une cotisation de responsabilisation qui représente un supplément de cotisations patronales de pension. Ce supplément est dû par l'administration provinciale ou locale ou par la zone de police locale lorsque le taux propre de pension de cet employeur est supérieur au taux de cotisation de base fixé en application de l'article 16 de la loi du 24 octobre 2011. Le taux propre de pension est le rapport existant entre, d'une part, les dépenses en matière de pension que le Fonds de pension solidarisé a supportées au cours de l'année considérée pour les anciens membres du personnel de l'employeur en question et leurs ayants droit et, d'autre part, la masse salariale qui correspond à la rémunération soumise aux cotisations pension liquidée pour cette même année par cet employeur à son personnel nommé à titre définitif affilié au Fonds de pension solidarisé.

B.2.3. Ainsi que le précisent les travaux préparatoires de la loi du 24 octobre 2011, « ce sont uniquement les employeurs responsabilisés qui doivent contribuer dans une plus juste mesure à la solidarité puisqu'ils n'y participent pas assez actuellement et que cela génère un déficit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 38). Les employeurs responsabilisés sont ceux dont la masse salariale des rémunérations payées au personnel nommé, est trop peu importante par rapport à la charge représentée par les pensions dues aux anciens membres de leur personnel nommé et à leurs ayants droit.

B.2.4. Le supplément de cotisations patronales pension dû au titre de responsabilisation individuelle et calculé en application des dispositions précitées a pour objectif de compenser un phénomène spécifique qui aggrave le problème du financement ou, du moins, augmente le taux de cotisation :

« Il s'agit principalement de la diminution du nombre d'agents nommés et, par voie de conséquence, de la baisse des cotisations pension qui, combinée à l'augmentation des charges de pensions, entraîne, compte tenu du mode de fixation du taux de cotisation, qui est basé sur un équilibre entre les recettes et les dépenses, une augmentation constante du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 6).

Pour faire face à ce phénomène, le législateur a entendu organiser une responsabilisation partielle de certains employeurs :

« Tous les employeurs ne devront pas payer ces cotisations supplémentaires mais uniquement ceux pour lesquels la solidarité est actuellement déficitaire en raison du fait qu'elle supporte des dépenses plus importantes que les cotisations qu'elle encaisse.

[...]

Un coefficient de ' responsabilisation ' identique est appliqué à toutes les administrations responsabilisées. Il est appliqué sur les éléments propres à la situation individuelle de chacune des administrations concernées, à savoir sur la différence entre la charge de pension supportée par la solidarité pour l'administration locale considérée et les cotisations pension payées au taux de base dans le cadre de la solidarité par cette administration. [...]

[...]

Les cotisations supplémentaires pension sont uniquement patronales sans participation de l'agent. D'une part, elles résultent du comportement de l'employeur qui n'est pas imputable aux agents » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.2.5. La cotisation pension de base acquittée par chaque employeur public est calculée sur la masse salariale actuelle correspondant aux rémunérations qu'il paye chaque année à son personnel nommé à titre définitif. Le législateur, confronté à la nécessité d'assurer le financement des pensions des membres du personnel nommé des administrations locales, a cherché à corriger les effets négatifs sur ce financement de la diminution, par certains employeurs, du nombre de leurs agents nommés par rapport au nombre d'anciens agents statutaires et de leurs ayants droit qui perçoivent une pension à charge du Fonds de pension solidarisé.

Un tel comportement de la part des employeurs publics est certes légal et admissible, mais il a des conséquences sur le financement des pensions dues aux anciens membres de leur personnel nommé. Par son arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, la Cour a jugé qu'il n'était pas déraisonnable que le législateur cherche à responsabiliser les employeurs qui contribuent à aggraver de la sorte les difficultés de financement des pensions du personnel nommé des administrations locales en leur faisant supporter une partie des conséquences financières de leurs choix en ce qui concerne la nomination de leur personnel.

Quant à la première question préjudicielle

B.3. La première question préjudicielle invite la Cour à examiner la compatibilité de l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe général de la non-rétroactivité des lois et avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

B.4.1. Une règle doit être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur. Par ailleurs, 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.

B.4.2. La disposition en cause est entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Avant cette date, les administrations provinciales et locales n'étaient redevables d'aucune cotisation de responsabilisation. Les premières cotisations de responsabilisation dues en application de cette disposition ont été calculées pour l'année 2012, sur la base de la charge des pensions ayant été allouées aux anciens membres du personnel nommé et à leurs ayants droit supportée en 2012 et des cotisations de pension ayant été acquittées au cours de cette même année par les employeurs concernés.

La circonstance que la différence entre le montant de la charge de pension et le montant des cotisations de pension qui sont calculés pour une année donnée résulte, en tout ou en partie, des effets d'actes juridiques accomplis avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause n'a pas pour conséquence de conférer à celle-ci une portée rétroactive. Par conséquent, la disposition en cause ne saurait être contraire au principe de la non-rétroactivité des lois.

B.5.1. Le principe de la confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.5.2. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.4, le législateur a cherché, par la disposition en cause, à résoudre partiellement le problème du financement des pensions des agents des pouvoirs locaux auquel les pouvoirs publics étaient confrontés, tout en faisant supporter, par priorité, cet effort aux employeurs qui, par leur politique en matière de personnel, contribuaient à aggraver les difficultés de financement. Ces employeurs publics ne pouvaient raisonnablement ignorer qu'en diminuant le volume des emplois statutaires, ils contribuaient à augmenter la différence entre la charge des pensions versées aux agents retraités et aux ayants droit des anciens agents au cours d'une année donnée et les cotisations de pension payées au cours de cette même année. Ils ne pouvaient dès lors pas s'attendre à ce que l'ensemble des collectivités provinciales et locales participant au Fonds de pension solidarisé continue à assumer les choix qu'ils ont fait en matière de politique de personnel et qui ont une incidence

défavorable sur le financement du Fonds. Par conséquent, la disposition en cause ne porte pas atteinte au principe de la confiance légitime ou au principe de la sécurité juridique.

B.6.1. Par ailleurs, l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 ne crée pas de différence de traitement entre les employeurs, dès lors qu'ils sont tous susceptibles d'être responsabilisés de manière semblable dans l'hypothèse où leur taux propre de pension est supérieur au taux de cotisation de base fixé en application de l'article 16 de la loi du 24 octobre 2011.

B.6.2. Enfin, s'il fallait comprendre la question préjudicielle comme dénonçant une identité de traitement entre les employeurs responsabilisés qui, avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 octobre 2011, ont cessé d'occuper un ou plusieurs agents nommés et les employeurs responsabilisés qui, après l'entrée en vigueur de la loi, ont cessé d'occuper un ou plusieurs agents nommés, il faudrait constater que ces deux catégories d'employeurs ne se trouvent pas, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur qui a été mentionné en B.2.4, dans des situations essentiellement différentes. En effet, la cotisation de responsabilisation vise à compenser le déficit actuel du financement des pensions induit par certains choix en matière de personnel, quel que soit le moment où ces choix ont été faits. En outre, la mesure ne pourrait atteindre l'objectif fixé par le législateur s'il fallait en exempter toutes les situations résultant de choix en matière de politique de personnel posés avant son entrée en vigueur.

B.7. Au surplus, la prise en considération de la situation particulière à l'origine du litige pendant devant le juge *a quo* ne conduit pas à une conclusion différente. Il revient aux autorités administratives et judiciaires appelées à appliquer la disposition en cause d'examiner si le personnel du home « Dejaifve » a conservé son statut lors de son transfert à l' AISBS et si, dans ce cas, cet employeur a cotisé et cotise encore pour ce personnel au Fonds de pension solidarisé. Dans cette hypothèse, il appartiendrait aux autorités compétentes d'en tirer les conséquences quant au calcul de la cotisation de responsabilisation imposée au demandeur devant le juge *a quo*, dès lors que les emplois statutaires occupés par ces membres du personnel ne pourraient être considérés comme étant des emplois statutaires disparus.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.9.1. La seconde question préjudicielle invite la Cour à examiner la compatibilité de l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 avec l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété des employeurs responsabilisés.

B.9.2. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.9.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase). Un impôt ou une autre contribution constituent, en principe, une ingérence dans le droit au respect des biens.

En outre, aux termes de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, la protection du droit de propriété « ne [porte] pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'ingérence dans le droit au respect des biens n'est compatible avec ce droit que si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit. Même si le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en vue d'assurer l'équilibre du système de financement des pensions, une contribution violerait ce droit si elle faisait peser sur l'employeur une charge excessive ou portait d'office fondamentalement atteinte à sa situation financière.

B.10.1. Ainsi que la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 71/2013, précité, et 94/2018, il n'est pas injustifié que le législateur ait cherché à corriger les difficultés qui interviennent dans le financement des pensions du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales en raison de la diminution, par certains employeurs, du nombre d'agents nommés et, partant, de la masse salariale sur laquelle est calculée la cotisation de pension de base, en faisant supporter à ces employeurs une partie des conséquences financières des choix qu'ils opèrent dans la nomination de leur personnel, par le paiement d'une cotisation de responsabilisation qui permet de compenser, fût-ce partiellement, la charge supplémentaire de pensions que ces employeurs font peser sur l'ensemble des administrations affiliées au Fonds de pension solidarisé.

B.10.2. Pour le surplus, le CPAS demandeur devant le juge *a quo* ne remet pas en cause la cotisation de responsabilisation dans son principe mais il fait valoir qu'il s'agit à son égard d'une charge excessive portant fondamentalement atteinte à sa situation financière. Ainsi que l'indique le jugement de renvoi, il n'a toutefois transmis au juge *a quo* aucune information relativement à son budget global et à la portion que représente la cotisation de responsabilisation dans celui-ci.

B.10.3. Il en résulte que le CPAS demandeur devant le juge *a quo* ne démontre pas que l'application de la disposition en cause ferait peser sur lui une charge excessive ou porterait fondamentalement atteinte à sa situation financière, de sorte qu'il en résulterait une violation à son égard de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 20 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 », dans sa version antérieure à sa modification par la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes de la non-rétroactivité des lois, de la sécurité juridique et de la confiance légitime.

- La même disposition ne viole pas l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

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 6 février 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût