

| |
|---|
| Numéro du rôle : 7098 |
| Arrêt n° 139/2020 du 22 octobre 2020 |

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de l'article 11, 1°, de la loi du 11 juillet 2018 « portant des diverses dispositions en matière pénale », introduit par Isabelle Mattiuz et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite A. Alen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

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 18 janvier 2019 et parvenue au greffe le 22 janvier 2019, un recours en annulation de l'article 11, 1^o, de la loi du 11 juillet 2018 « portant des diverses dispositions en matière pénale » (publiée au *Moniteur belge* du 18 juillet 2018) a été introduit par Isabelle Mattiuz, Caroline Van Coppenolle, Caroline Mertens, Hilde Lefevre, Virginie Polet et Pierre Hubaux, assistés et représentés par Me P. Joassart, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré, Me E. de Lophem et Me M. Chomé, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 juillet 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman, en remplacement du juge honoraire J.-P. Snappe, et L. Lavrysen, 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, qu'en cas d'une telle demande, l'affaire serait prise à l'audience du 22 septembre 2020, à l'heure ultérieurement fixée par le président, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er septembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 1er septembre 2020.

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.1.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des parties requérantes. Celles-ci, qui sont toutes des assesseurs effectifs dans un tribunal de l'application des peines, demandent à la Cour d'annuler l'article 11, 1^o, de la loi du 11 juillet 2018 « portant des diverses dispositions en matière pénale » (ci-après : la loi du 11 juillet 2018).

Le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée se limite à prévoir expressément l'ouverture et le calcul de la pension, vu les conséquences juridiques liées au caractère non définitif de la nomination soulevées par le Service des pensions du secteur public. Le fait que les autres aspects de la couverture sociale n'aient pas été prévus expressément dans cette disposition ne signifie pas pour autant que les parties requérantes ne bénéficient pas, actuellement, des mêmes avantages que les agents nommés à titre définitif.

A.1.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes maintiennent que des éléments ultérieurs, tels que ceux qui ont été concrétisés *in fine* par l'adoption de la disposition attaquée, laissent planer un doute quant à la couverture sociale actuellement applicable aux assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs, sur les aspects autres qu'en matière de pension.

À l'appui de leur point de vue, elles reviennent sur la mention « agent contractuel » qui était apparue brièvement sur leur fiche de traitement (mais qui a disparu depuis). Toutefois, elles reconnaissent qu'une autre interprétation est possible et elles réclament que le ministre de la Justice confirme officiellement le régime dont les assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs bénéficient actuellement.

Enfin, les parties requérantes estiment que la Cour pourrait donner au texte une interprétation conforme, de sorte qu'elles seraient prémunies contre toute initiative qui viserait à ne pas les assimiler pour les autres régimes de la sécurité sociale.

A.1.3. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient toujours, à titre principal, que le recours est irrecevable, à défaut d'intérêt des parties requérantes. Dès lors que, dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ne contestent pas qu'elles bénéficient actuellement de l'ensemble de la couverture sociale offerte aux agents statutaires, il ne saurait être admis que le seul fait que cette couverture puisse hypothétiquement changer suffit à justifier leur intérêt. La Cour a d'ailleurs déjà rejeté un recours au motif que le préjudice invoqué était hypothétique.

Le même raisonnement vaut pour les tantièmes préférentiels, soutient encore le Conseil des ministres, alors qu'il n'a pas été question, au cours des travaux préparatoires, de prévoir d'autres tantièmes que ceux qui sont octroyés par défaut aux agents de la fonction publique.

Quant au premier moyen

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 11, 1^o, de la loi du 11 juillet 2018, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans une première branche, elles soutiennent que les assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs et les magistrats professionnels nommés à titre définitif sont deux catégories comparables et qu'il n'est pas justifié que ces catégories ne soient pas traitées de manière identique en ce qui concerne la couverture sociale. L'article 11, 1^o, de la loi du 11 juillet 2018 mentionne seulement que la nomination comme assesseur effectif est, « pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension », assimilée à une nomination à titre définitif. Les parties requérantes s'inquiètent donc de savoir ce qu'il en est pour l'application des autres prestations sociales (vacances annuelles, maladies professionnelles, accidents du travail). Elles font valoir qu'elles bénéficient actuellement de ces prestations, mais craignent toutefois de les perdre.

Partant du même postulat, les parties requérantes se plaignent, dans une seconde branche, d'être traitées de la même manière que les travailleurs du secteur privé, alors qu'elles ne se trouveraient pas dans la même situation que ces derniers.

A.2.2. Le Conseil des ministres répond d'abord que le moyen manque en fait, dès lors que les parties requérantes bénéficient de la même couverture sociale que les agents statutaires nommés à titre définitif. Pour le surplus, il a toujours été soutenu, depuis la création de cette fonction, que les assesseurs au tribunal de l'application des peines sont soumis à un statut spécifique et qu'à ce titre, ils ne sont donc pas comparables aux magistrats professionnels nommés à titre définitif : les conditions d'accès, la nature de la nomination et l'absence de privilège de juridiction les différencient.

La seconde branche du moyen manque également en fait, puisque les parties requérantes sont traitées comme des agents statutaires et non comme des travailleurs du secteur privé.

Enfin, sur les deux branches réunies, le Conseil des ministres soutient que l'intention du législateur, lorsqu'il a adopté la disposition attaquée, n'était pas de garantir matériellement l'indépendance et l'impartialité des assesseurs. Cet objectif était déjà atteint par la loi du 4 mai 2016 « relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice ».

La disposition a été adoptée pour apporter une solution à un problème spécifique : assimiler la nomination des assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs à une nomination à titre définitif, pour l'ouverture du droit à la pension et le calcul de celle-ci. Il n'a jamais été question de modifier les autres aspects des prestations sociales auxquelles ils avaient droit auparavant, ce qu'attestent d'ailleurs leurs fiches de traitement, que le Conseil des ministres produit.

A.3.1. Le second moyen est pris de la violation, par l'article 11, 1°, de la loi du 11 juillet 2018, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes font valoir qu'elles sont discriminées, en ce que la disposition attaquée prévoit, pour le calcul de leur pension, des tantièmes qui sont moins attractifs (1/60ème) que ceux dont bénéficient les magistrats professionnels (1/48ème). Elles soutiennent qu'elles devraient être traitées de manière identique, puisqu'elles appartiennent à des catégories comparables.

Enfin, elles considèrent que cette différence de traitement est injustifiée ou à tout le moins disproportionnée à l'objectif poursuivi.

A.3.2. Le Conseil des ministres répond que le second moyen manque en fait. Il rappelle que les tantièmes préférentiels appliqués aux magistrats professionnels n'ont jamais été appliqués aux assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs.

Dès lors, l'annulation de la disposition attaquée ne serait pas de nature à leur procurer un quelconque avantage et le moyen est irrecevable.

Du reste, les catégories ne sont pas comparables, comme le Conseil des ministres l'a fait valoir dans sa réponse concernant le premier moyen.

Pour le surplus, le Conseil des ministres relève que le régime applicable aux assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs est celui qui s'applique par défaut dans la fonction publique, comme le prévoit l'article 8 de la loi générale du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques » et le tableau y annexé, de sorte qu'ils sont traités comme les agents statutaires nommés à titre définitif.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. L'article 11, 1°, de la loi du 11 juillet 2018 « portant des diverses dispositions en matière pénale » (ci-après : la loi du 11 juillet 2018) dispose :

« Dans l'article 196^{ter} du Code judiciaire, inséré par la loi du 17 mai 2006 et modifié par les lois du 5 mai 2014 et du 4 mai 2016, sont apportées les modifications suivantes :

1° le paragraphe 2 est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ La nomination comme assesseur au tribunal de l’application des peines effectif est, pour l’ouverture du droit et le calcul de la pension, assimilée à une nomination à titre définitif. Pour le calcul de la pension de retraite, les services effectués en cette qualité sont pris en compte à raison de 1/60e par année de service. ’ ».

B.2.1. La disposition précitée complète l’article 196^{ter} du Code judiciaire, qui règle notamment les conditions de nomination à la fonction d’assesseur au tribunal de l’application des peines.

L’article 46 de la loi du 4 mai 2016 « relative à l’internement et à diverses dispositions en matière de Justice » a modifié une première fois l’article 196^{ter} du Code judiciaire, en prévoyant, en son paragraphe 2, que les fonctions d’assesseur au tribunal de l’application des peines effectif sont exercées à temps plein et que la nomination en qualité d’assesseur vaut pour une période d’un an renouvelable, la première fois pour une durée de trois ans, puis chaque fois pour une période de quatre ans, après évaluation.

Du fait de cette première modification, un assesseur au tribunal de l’application des peines peut dorénavant être nommé sans limite, jusqu’à la fin de sa carrière professionnelle.

La loi précitée du 4 mai 2016 n’avait toutefois pas réglé la situation administrative des assesseurs effectifs du point de vue de l’ouverture du droit à la pension et de son calcul, alors que cette réglementation était rendue nécessaire en raison de la modification rappelée plus haut.

B.2.2. L’article 11, 1°, de la loi du 11 juillet 2018 a précisé pour objet d’assimiler la nomination comme assesseur effectif à une nomination à titre définitif, pour l’ouverture du droit et le calcul de la pension. Cet article a été commenté en ces termes :

« Les assesseurs au tribunal de l’application des peines sont nommés pour une période d’un an renouvelable la première fois pour une période de trois ans, puis chaque fois pour une période de quatre ans, après évaluation. Depuis l’entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2016, la nomination des assesseurs au tribunal de l’application des peines n’est donc plus limitée à une période de 8 ans : les personnes nommées dans cette fonction, la plupart étant des membres de l’administration, peuvent donc exercer cette fonction pour laquelle elles reçoivent un traitement équivalent au traitement d’un juge aussi longtemps que leur mandat est renouvelé. La différence de traitement par rapport au traitement antérieur peut donc s’avérer importante.

Le renouvellement illimité de ce mandat ne modifie pas le fait que cette nomination comme assesseur au tribunal de l'application des peines demeure pour le calcul de la pension une nomination provisoire qui ne peut déboucher sur une nomination à titre définitif.

En l'absence d'un caractère définitif de la nomination, les prestations effectuées dans le cadre de ces fonctions, ne sont conformément à l'article 8 de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques du 21 juillet 1844, pas prises en compte pour le calcul de la pension du secteur public.

Compte tenu du caractère désormais renouvelable sans limitation dans le temps de ces nominations, la présente disposition vise à assimiler la nomination comme assesseur au tribunal de l'application des peines effectif à une nomination à titre définitif pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension. En prenant en compte pour le calcul de leur pension, des traitements liés à l'exercice de leur fonction d'assesseur, on valorise ainsi d'avantage la contribution, le plus souvent à long terme, de ces assesseurs au fonctionnement des tribunaux de l'application des peines. Pour le calcul de la pension de retraite, les services effectués en cette qualité sont pris en compte à raison de 1/60e par année de service » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2969/001, pp. 18-19).

Quant à l'intérêt

B.3.1. Les parties requérantes sont des assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs. Elles font valoir qu'elles sont directement et défavorablement affectées par l'article 11, 1°, de la loi du 11 juillet 2018, interprété comme ne leur permettant pas, contrairement à ce qui est le cas pour les autres agents statutaires nommés à titre définitif, de bénéficier des prestations sociales autres que celles que la disposition attaquée consacre au droit à la pension. En outre, la disposition attaquée prévoit, pour le calcul de la pension de retraite du secteur public, un tantième moins avantageux que celui dont bénéficient les magistrats professionnels à titre définitif, ce qui, selon elles, justifierait aussi leur intérêt à agir.

B.3.2. Selon le Conseil des ministres, c'est à tort que les parties requérantes affirment qu'elles ne bénéficient pas de l'ensemble des prestations sociales dont bénéficient les agents statutaires. Le préjudice qu'elles invoquent serait purement hypothétique, dès lors qu'elles ne contestent pas qu'elles bénéficient actuellement de toutes ces prestations. En ce qui concerne le tantième préférentiel qui leur est appliqué, le Conseil des ministres n'aperçoit pas quel serait le préjudice subi par les parties requérantes, alors qu'il n'a jamais été question de leur appliquer un tantième autre que celui qui est octroyé par défaut dans la fonction publique. Le recours serait donc irrecevable.

B.3.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.4. Aux fins d'apprécier l'intérêt, il convient de faire une distinction entre les première et seconde phrases de l'article 196*ter*, § 2, alinéa 3, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée. La première phrase assimile la nomination comme assesseur au tribunal de l'application des peines effectif à une nomination définitive pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension. Les éléments que les parties requérantes avancent ne sont pas de nature à faire apparaître qu'elles justifieraient d'un intérêt suffisant à l'annulation de cette disposition. En effet, elles ne contestent pas ce que leurs fiches de paiement attestent, à savoir qu'elles bénéficient actuellement des mêmes prestations sociales que les agents statutaires, en plus de celles qui ont été spécifiquement inscrites dans la disposition attaquée, pour les motifs mentionnés en B.2.2. C'est du reste en qualité d'« agent statutaire » qu'elles reçoivent du SPF Stratégie et Appui (Bosa) leur fiche de traitement, laquelle mentionne un taux de cotisation personnelle à la sécurité sociale de 11,05 %, égal au montant prélevé sur le traitement des agents statutaires.

La simple « crainte », invoquée par les parties requérantes, que la disposition attaquée puisse faire l'objet d'une autre interprétation et la demande qu'elles font à la Cour de « procéder à une interprétation conciliante du texte » qui leur permettrait « de se prémunir contre toute initiative visant à ne pas les assimiler pour les autres régimes de sécurité sociale » relèvent d'un intérêt hypothétique.

Par conséquent, les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 196*ter*, § 2, alinéa 3, première phrase, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée.

B.3.5. La seconde phrase de l'article 196^{ter}, § 2, alinéa 3, du Code judiciaire, telle qu'elle a été insérée par la disposition attaquée, prévoit que, pour le calcul de la pension de retraite, les services effectués en qualité d'assesseur effectif sont pris en compte « à raison de 1/60e par année de service ». Ce régime correspond à celui qui s'applique par défaut dans la fonction publique, comme le prévoient l'article 8 de la loi générale du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques » et le tableau y annexé, en manière telle que le tantième 1/60e par année de service prévu par la disposition attaquée est le même que celui qui est appliqué aux agents statutaires nommés à titre définitif. Les parties requérantes contestent toutefois qu'elles ne peuvent pas bénéficier du tantième préférentiel qui est accordé aux magistrats professionnels (1/48e).

Les requérants sont susceptibles d'être affectés directement et défavorablement par une disposition qui accorde à d'autres catégories du personnel du secteur public un régime de retraite plus favorable. Il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation leur procure un avantage immédiat. La circonstance que les requérants obtiendraient une chance que leur situation soit réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de la disposition attaquée suffit à justifier leur intérêt à attaquer cette disposition. À cet égard, comme l'invoque le Conseil des ministres, le fait qu'ils n'aient dans le passé jamais pu bénéficier des conditions préférentielles dérogatoires n'est pas pertinent.

Les parties requérantes justifient de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 196^{ter}, § 2, alinéa 3, seconde phrase, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée.

Quant au fond

B.4. Le premier moyen est dirigé contre l'article 196^{ter}, § 2, alinéa 3, première phrase, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée. Dès lors que le recours n'est pas recevable en ce qu'il concerne cette disposition, il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen.

B.5. Le second moyen est dirigé contre l'article 196^{ter}, § 2, alinéa 3, seconde phrase, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée. Les parties requérantes font valoir qu'elles sont discriminées, en ce que, pour le calcul de leur pension, la disposition attaquée prévoit d'appliquer des tantièmes qui sont moins intéressants (1/60^e) que ceux dont les magistrats professionnels bénéficient (1/48^e).

B.6. La pension du personnel des services publics, y compris celle des magistrats, est calculée conformément à la formule suivante : tantième x traitement de référence x nombre d'années de service admissibles.

La loi du 28 décembre 2011 « portant des dispositions diverses en matière de justice (I) » a supprimé, pour les magistrats qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 55 ans au 1er janvier 2012, l'éméritat visé à l'article 391 du Code judiciaire. Le régime de pension applicable à ces magistrats est dans une large mesure harmonisé avec celui du personnel de la fonction publique, auquel le titre 8 (« Pensions ») de la loi du 28 décembre 2011 « portant des dispositions diverses » a également apporté d'importantes modifications. Bien qu'il soit plus défavorable que les anciens tantièmes préférentiels 1/30^e et 1/35^e qui étaient d'application, le tantième 1/48^e est toujours plus favorable que celui qui s'applique au personnel du secteur public.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.2, les assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs n'ont jamais bénéficié d'une pension de retraite pour les prestations effectuées dans le cadre de cette fonction. La disposition attaquée a apporté des changements à cet égard. Comme il est dit en B.3.5, le tantième 1/60^e par année de service prévu par la disposition attaquée est le même que celui qui est appliqué, en règle, au personnel de la fonction publique.

B.7. La différence de traitement, précitée, entre les magistrats professionnels qui bénéficient du tantième préférentiel et les assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs peut être objectivement et raisonnablement justifiée par les modes de nomination respectifs à ces fonctions. L'accès à la fonction de magistrat professionnel (article 190 du Code judiciaire) est soumis à des conditions sensiblement plus strictes que l'accès à la fonction d'assesseur en application des peines effectif (article 196^{ter}, § 1er, du même Code). Le législateur a pu raisonnablement considérer que, du fait de ces conditions d'accès plus strictes, le magistrat professionnel entame sa carrière plus tard dans de nombreux cas. Enfin, en ce qu'elle accorde aux assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs une pension de retraite dont ils ne bénéficiaient pas auparavant, la disposition attaquée ne produit pas des effets disproportionnés.

B.8. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 octobre 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût