



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 45/2025
du 13 mars 2025
Numéros du rôle : 8239 et 8240**

En cause : les recours en annulation de l'article 40, 3°, 4° et 6°, de la loi du 11 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de pension » (modifications de l'annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques »), introduits par Roland Vansaingele et par Jean-Jacques Paris.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 17 juin 2024 et parvenues au greffe le 18 juin 2024, des recours en annulation de l'article 40, 3°, 4° et 6°, de la loi du 11 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de pension » (modifications de l'annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques »), publiée au *Moniteur belge* du 22 décembre 2023, ont été introduits respectivement par Roland Vansaingele et par Jean-Jacques Paris.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8239 et 8240 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Philippe Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, a décidé que les affaires étaient 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 à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises 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 la position des parties requérantes

A.1. Les parties requérantes se présentent comme les bénéficiaires d'une pension de retraite en tant qu'agents des brigades motorisées de l'Administration des douanes et accises. Elles estiment justifier d'un intérêt à demander l'annulation de l'article 40, 3°, 4° et 6°, de la loi du 11 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de pension » (ci-après : la loi du 11 décembre 2023), qui modifie l'annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques » (ci-après : la loi du 21 juillet 1844). Elles soutiennent qu'en application de la disposition attaquée, leur pension est calculée sur la base du tantième 1/60e pour les années passées en brigade motorisée. Or, à leur estime, il ressort de l'arrêt de la Cour n° 11/2019 du 31 janvier 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.011) qu'elles font l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport à leurs collègues qui bénéficient d'un tantième de 1/50e.

A.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée crée une différence de traitement injustifiée dans l'attribution du tantième servant de base au calcul de la pension de retraite entre les agents de niveau 2 et 2+ qui ont été intégrés dans une brigade motorisée après le 1er janvier 1993, d'une part, et les autres agents des brigades motorisées de l'Administration des douanes et accises, d'autre part.

Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, le moyen identifie bien les catégories de personnes qui doivent être comparées, à savoir les agents qui ont été affectés aux brigades motorisées au 1er janvier 1993, d'une part, et ceux dont l'affectation est postérieure à cette date, d'autre part.

A.2.2. Les parties requérantes relèvent que le législateur a initialement adopté l'article 2, 2°, de la loi du 20 novembre 2022 « modifiant l'annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques » (ci-après : la loi du 20 novembre 2022) en vue de répondre au constat d'inconstitutionnalité formulé dans l'arrêt n° 11/2019, précité. Par le chapitre 6 de la loi du 11 décembre 2023, il a ensuite retiré et remplacé la loi du 20 novembre 2022 en vue de corriger la date de création des grades concernés, tout en mettant prétendument fin à la discrimination constatée dans cet arrêt.

Selon les parties requérantes, par l'arrêt n° 11/2019, la Cour a jugé que certains agents devaient bénéficier d'un tantième préférentiel parce qu'ils sont astreints à des conditions de travail particulières. Partant, il n'y a pas de raison de traiter différemment les agents soumis à de telles conditions, qui justifient que les brigades motorisées soient qualifiées de « services actifs » au sens de l'article 8, § 3, 3°, de la loi du 21 juillet 1844, selon que les agents ont exercé leurs fonctions au 1er janvier 1993 – date de suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté européenne – ou à une date ultérieure. Les parties requérantes soutiennent donc que la date du 1er janvier 1993 est injustifiée et déraisonnable, d'autant plus qu'en réalité, les agents ont été affectés à des

moments et à des endroits différents, en fonction de l'évolution de la réorganisation des services qui a suivi la suppression des contrôles précités. Elles relèvent en outre que la partie demanderesse dans l'affaire à l'origine de la question préjudicielle ayant donné lieu à l'arrêt n° 11/2019 avait été réaffectée en brigade motorisée en mai 1993 et non au 1er janvier 1993.

A.2.3. Les parties requérantes soutiennent par ailleurs que la disposition attaquée ne peut pas être justifiée par le souci d'éviter des actions judiciaires afin d'obtenir l'application du tantième préférentiel, puisque cela reviendrait à admettre que le législateur interfère dans les prérogatives du pouvoir judiciaire, ce que la séparation des pouvoirs ne permet pas. Dans leur mémoire en réponse, elles allèguent que la disposition attaquée entraîne effectivement une telle interférence, ce qui est contraire à l'article 13 de la Constitution.

A.2.4. En outre, selon les parties requérantes, des considérations d'ordre budgétaire ne sont pas non plus de nature à justifier la mesure attaquée, comme il ressort d'ailleurs de l'arrêt n° 11/2019.

A.3. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les parties requérantes précisent qu'elles ne contestent pas la liste des grades figurant à l'article 40, 1°, 2° et 5°, de la loi du 11 décembre 2023, puisque les grades qu'elles occupaient au sein des brigades motorisées y sont effectivement mentionnés. Leurs griefs portent bien uniquement sur le fait d'avoir été intégrées dans une brigade mobile au 1er janvier 1993.

Quant à la position du Conseil des ministres

A.4. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que le moyen unique est irrecevable par manque de précision. À son estime, les parties requérantes se limitent à invoquer la violation des articles 10 et 11 de la Constitution sans faire état d'une quelconque différence de traitement discriminatoire. À cet égard, le Conseil des ministres souligne qu'il n'est pas possible de déterminer avec précision quels sont les « autres agents des brigades motorisées de l'Administration des douanes et accises » auxquels se réfère le moyen. Partant, il n'est pas possible de déterminer si ces « autres agents » se trouvent dans une situation comparable à celle des agents des niveaux 2 et 2+. Le Conseil des ministres précise que onze grades peuvent être pris en compte à la date du 1er janvier 1993. En outre, il allègue que les parties requérantes n'ont pas intérêt à critiquer la liste des grades ajoutés au point I, A, du tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844, puisque les grades qu'elles occupaient au sein des brigades motorisées y sont effectivement mentionnés.

A.5.1. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres relève que l'insertion de nouveaux grades dans le tableau précité est justifiée au regard des enseignements de l'arrêt n° 11/2019. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la prise en compte de grades pour définir les emplois relevant des services actifs constituait un critère objectif. Il en va de même en ce qui concerne la fixation d'une date de référence afin de tenir compte des services donnant droit au bénéfice d'un tantième favorable.

En outre, le Conseil des ministres soutient que la date du 1er janvier 1993 apparaît justifiée au regard des circonstances exceptionnelles mises en évidence dans l'arrêt n° 11/2019, à savoir la situation des anciens douaniers aux frontières intégrés dans les brigades motorisées des douanes à la suite de la suppression des contrôles aux frontières. Une telle suppression avait, en effet, conduit l'Administration des douanes et accises à élaborer un nouveau cadre organisationnel, en ce compris au niveau des brigades motorisées. Initialement, celles-ci étaient composées d'agents de niveau 3 titulaires d'un emploi figurant dans le tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844. Les services effectués par ceux-ci étaient considérés comme des services actifs au sens de l'article 8 de cette loi. À la suite de la réorganisation précitée, des agents revêtus d'un grade de niveau 2 ou 2+ ont été incorporés à l'effectif des brigades motorisées. Il est donc logique que, pour pouvoir bénéficier du tantième préférentiel, les agents des douanes des anciens niveaux 2 et 2+ devaient avoir été intégrés dans l'effectif des brigades motorisées à la suite de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté européenne, c'est-à-dire, précisément, au 1er janvier 1993. L'arrêté royal du 7 décembre 1992 « portant diverses mesures en faveur des agents des services extérieurs de l'Administration des douanes et accises dont l'emploi est supprimé par suite de l'instauration du marché intérieur de 1993 » prévoit en effet la mutation d'office, à cette date, des agents précités.

A.5.2. Le Conseil des ministres met par ailleurs en évidence un effet d'aubaine engendré par l'arrêt n° 11/2019. Il soutient qu'un grand nombre d'anciens agents des brigades motorisées des douanes tentent ou ont

tenté de se prévaloir de l'enseignement de cet arrêt en vue de bénéficier du tantième préférentiel, bien qu'ils n'aient pas été intégrés à ces brigades à la suite de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté européenne. Cet effet d'aubaine est, du reste, reconnu par les parties requérantes elles-mêmes. En toute hypothèse, la disposition attaquée ne témoigne pas d'une volonté d'interférer dans les procédures judiciaires en cours.

A.5.3. À l'estime du Conseil des ministres, la disposition attaquée n'a pas d'effets disproportionnés. Il relève que celle-ci prévoit une réadaptation des pensions en cours et une adaptation des pensions futures, pourvu que l'intégration dans les brigades motorisées ait eu lieu au 1er janvier 1993. Il précise que les agents qui ne peuvent bénéficier du tantième préférentiel ne sont nullement privés de leur pension ou d'une part significative de celle-ci, de sorte qu'ils ne subissent pas une charge excessive.

Pour le surplus, le Conseil des ministres observe que les agents de niveau 3, dont il était question dans la question préjudicielle à l'origine de l'arrêt n° 11/2019 et qui bénéficient du tantième préférentiel, constituent un cadre en extinction, puisque, depuis 2002, plus aucun agent de niveau C bénéficiant d'un emploi d'« assistant financier », figurant dans le tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844, n'a été engagé. Partant, il faut considérer que, pour des motifs budgétaires, le législateur n'a pas souhaité étendre les emplois relevant des services actifs figurant dans le tableau précité. Les modifications législatives ultérieures n'ont pas visé à étendre la liste des emplois figurant dans ce tableau, mais à maintenir la liste existante en dépit de contraintes budgétaires, de manière à permettre à certains agents de maintenir leur avantage du point de vue du mode de calcul de la pension.

A.6. Le Conseil des ministres affirme encore qu'accorder le bénéfice du tantième préférentiel aux agents des brigades motorisées des anciens niveaux 2 et 2+ entrés en service après le 1er janvier 1993 créerait une discrimination en défaveur des agents des mêmes niveaux qui font partie des brigades motorisées depuis le début de leur carrière et qui ont effectué des services actifs, dès lors que les agents de cette catégorie n'ont jamais pu bénéficier de l'attribution du tantième préférentiel.

Enfin, la violation alléguée de l'article 13 de la Constitution, formulée dans le mémoire en réponse des parties requérantes, doit être considérée comme un moyen nouveau, qui, partant, doit être déclaré irrecevable.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à sa portée

B.1. Les recours en annulation portent sur l'article 40, 3°, 4° et 6°, de la loi du 11 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de pension » (ci-après : la loi du 11 décembre 2023). Cette disposition modifie l'annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques » (ci-après : la loi du 21 juillet 1844).

B.2.1. En application de la loi du 21 juillet 1844, la pension des fonctionnaires statutaires est calculée selon la formule suivante : tantième x traitement de référence x nombre d'années de service admissibles. Le traitement de référence correspond en principe au traitement moyen des cinq dernières années de carrière. Le tantième constitue le dénominateur de la fraction de carrière, avec comme numérateur le nombre d'années de service. Plus ce dénominateur est petit,

plus la fraction de carrière est avantageuse et plus le montant de la pension est élevé (ou plus la pension maximale est atteinte rapidement).

La pension de retraite est en principe liquidée « à raison, pour chaque année de service, de 1/60e du traitement de référence » (article 8, § 1er, de la loi du 21 juillet 1844).

Par dérogation à ce principe, un certain nombre de catégories de fonctionnaires bénéficient d'un tantième 1/50e « pour chaque année passée en service actif dans l'un des emplois désignés au tableau annexé à la présente loi » (article 8, § 3, 3°, de la même loi).

B.2.2. Dans sa version initiale, l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844 disposait :

« Les pensions de retraite seront liquidées, sauf les exceptions indiquées au chapitre II du présent titre, à raison, pour chaque année de service, de 1/60 de la moyenne du traitement dont l'intéressé aura joui pendant les 5 dernières années.

Chaque année passée en service actif, dans l'un des emplois désignés au tarif annexé à la présente loi, comptera dans la liquidation, pour 1/50 de la moyenne de ce traitement ».

B.2.3. Si l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844 a été modifié à plusieurs reprises et remplacé respectivement par l'article 27 de la loi du 21 mai 1991 « apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public » et par l'article 231 de la loi du 25 janvier 1999 « portant des dispositions sociales », le principe d'un tantième 1/60e et de l'octroi d'un tantième préférentiel 1/50e pour chaque année passée en service actif dans l'un des emplois désignés au tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844 n'a pas été modifié.

B.2.4. L'annexe de la loi du 21 juillet 1844 comprend la liste des emplois de « services actifs » (douaniers, gardes forestiers, facteurs, pilotes, contrôleurs aériens...) pour lesquels le tantième préférentiel est de 1/50e au lieu de 1/60e.

En ce qui concerne le secteur des douanes et accises, le tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844 a plusieurs fois été modifié et remplacé.

B.2.5. L'article 40, qui est la disposition attaquée, de la loi du 11 décembre 2023 dispose :

« Dans l'annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, remplacée par la loi du 3 février 2003, complétée par les lois du 9 juillet 2004, du 25 avril 2007, du 8 juin 2008 et du 22 décembre 2008 et modifiée en dernier lieu par la loi du 5 mai 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans la colonne de gauche, le point I, A, est complété par :

‘ 7. Assistant administratif (a''')

8. Assistant financier-adjoint, grade supprimé (a''');

9. Chef administratif, grade supprimé (a'''); ’;

2° dans la colonne de gauche, le point I, A, est complété par :

‘ 10. Expert fiscal-adjoint, grade supprimé (a''');

11. Expert fiscal (a''');

12. Expert financier et administratif, grade supprimé (a'''). ’;

3° dans la colonne de gauche, à la rubrique ‘ Remarques ’, le littéra a'') est complété par un second alinéa, rédigé comme suit :

‘ Les agents avec le grade d'assistant financier qui ne remplissent pas les conditions visées à l'alinéa premier ne bénéficient du dénominateur préférentiel que lorsqu'ils ont été intégrés dans une brigade motorisée au 1er janvier 1993. ’;

4° dans la colonne de gauche, la rubrique ‘ Remarques ’ est complétée par un littéra a''') :

‘ a''') Les titulaires des grades visés aux points A.7 à 12 inclus ne bénéficient du dénominateur préférentiel que lorsqu'ils ont été intégrés dans une brigade motorisée au 1er janvier 1993. ’;

5° dans la colonne de droite, le point I, A, est complété par :

‘ 32. Rédacteur (a'');

33. Vérificateur-adjoint (a'');

34. Vérificateur (a'');

35. Vérificateur-principal (a'');

36. Vérificateur expert-comptable (a'') ’;

6° dans la colonne de droite, à la rubrique ‘ Remarques ’, un littéra a’’’) est inséré entre le littéra a’’) et le littéra b), rédigé comme suit :

‘ a’’’) Les titulaires des grades visés aux points A. 32 à 36 inclus ne bénéficient du dénominateur préférentiel que lorsqu’ils ont été intégrés dans une brigade motorisée au 1er janvier 1993. ’ ».

B.3.1. L’article 40 de la loi du 11 décembre 2023 est issu d’un amendement. La justification de celui-ci précise :

« L’article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques prévoit que la pension de retraite est calculée à raison, pour chaque année de service, de 1/60e du traitement de référence repris à l’alinéa 2.

Par dérogation à cette règle générale, l’article 8, § 3, 3°, de la loi du 21 juillet 1844 prévoit que ce tantième 1/60e est remplacé par 1/50 pour chaque année passée en service actif dans un des emplois repris au tableau annexé à la loi.

Le tantième 1/50e ne peut être accordé que lorsque deux conditions sont remplies : d’une part, le membre du personnel doit être titulaire d’un grade repris dans le tableau et, d’autre part, il doit avoir presté effectivement des services actifs.

En 1993, à la suite de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté européenne, l’Administration des douanes et accises a élaboré un nouveau cadre organisationnel incorporant à l’effectif des brigades motorisées des agents revêtus d’un grade ressortissant aux niveaux 2 et 2+. Initialement ces brigades motorisées étaient composées d’agents du niveau 3 titulaires d’un grade considéré comme relevant du service actif au sens de l’article 8 de la loi du 21 juillet 1844.

Alors qu’ils accomplissent des prestations identiques et sont soumis aux mêmes contraintes (dangerosité du travail, horaires variables, travail de nuit et le week-end), les agents des douanes du niveau 3 – qui figurent dans le tableau des emplois annexé à la loi du 21 juillet 1844 – bénéficient d’un tantième préférentiel de 1/50e, tandis que les agents des niveaux 2 et 2+ n’ont droit qu’à un tantième de 1/60e.

Dans son arrêt n° 11/2019 du 31 janvier 2019, la Cour constitutionnelle a jugé que :

‘ En ce qu’ils ne permettent pas aux agents des douanes des anciens niveaux 2 et 2+ intégrés dans l’effectif des brigades motorisées à la suite de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté européenne en 1993 de bénéficier du tantième préférentiel 1/50e pour le calcul de leur pension de retraite et pour autant que ces agents aient effectivement presté des “ services actifs ”, l’article 8, § 1er, alinéa 1er, et § 3, 3°, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et son annexe “ Tableau des services actifs ” violent les articles 10 et 11 de la Constitution. ’.

Le présent amendement entend donc d’une part, rectifier la situation jugée comme discriminatoire par la Cour constitutionnelle en accordant le tantième préférentiel 1/50e aussi

aux agents des douanes des niveaux 2 et 2+ susmentionnés. A cette fin tous les grades concernés sont intégrés à l'annexe de la loi du 21 juillet 1844, à condition que les personnes revêtues de ces grades aient été intégrées dans une brigade motorisée au 1er janvier 1993. D'autre part, ce présent amendement entend également retirer la loi du 20 novembre 2022 modifiant l'annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques; cette loi devait initialement corriger la situation précitée mais elle contient une erreur matérielle.

Au niveau de l'entrée en vigueur de la loi, il convient de faire la distinction entre d'une part, le calcul du montant de la pension de retraite et d'autre part, la détermination de la date de prise de cours la plus proche de la pension de retraite.

Pour le calcul du montant de la pension de retraite, la loi produit ses effets à partir du 1er janvier 1993. Cela signifie que pour toutes les pensions de retraite qui sont déjà en cours, le montant de la pension sera adapté avec effet rétroactif en tenant compte du tantième préférentiel 1/50 pour les agents des douanes susmentionnés.

En ce qui concerne le recalcul de ces pensions, à partir du 1er janvier 1993, il sera tenu compte des dénominations des grades qui étaient en vigueur à ce moment-là, telles qu'énumérées à l'article 3, 5°. À partir du 1er juin 2002, les dénominations des grades de niveau C ont été remplacées par celles énumérées à l'article 3, 1°. A partir du 1er octobre 2002, les dénominations des grades de niveau B ont été remplacées par celles énumérées à l'article 3, 2°. Étant donné que ces dénominations des grades n'ont été créées qu'aux dates susmentionnées, elles ne peuvent prendre effet qu'à partir de ces dates. Ceci n'a cependant pas d'influence sur le recalcul des pensions à partir du 1er janvier 1993.

Par contre, pour la détermination de la date de prise de cours la plus proche de la pension de retraite, le présent amendement pourra avoir des conséquences que pour les pensions de retraite des agents des douanes susmentionnés qui n'ont pas encore pris cours. Pour ces nouvelles pensions de retraite, la date de prise de cours la plus proche sera déterminée en faisant application des coefficients visés à l'article 46, § 3, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension sans que cette date d'entrée en vigueur puisse se situer avant le 1er février 2023, la date fixée par la loi précitée du 20 novembre 2022 qui est retirée. Cette date correspond au premier jour du deuxième mois qui suit la publication de cette loi au *Moniteur belge* ayant eu lieu le 2 décembre 2022 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3604/002, pp. 73 à 75).

B.3.2. Par son arrêt n° 11/2019 du 31 janvier 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.011), la Cour a dit pour droit qu'« en ce qu'ils ne permettent pas aux agents des douanes des anciens niveaux 2 et 2+ intégrés dans l'effectif des brigades motorisées à la suite de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté européenne en 1993 de bénéficier du tantième préférentiel 1/50e pour le calcul de leur pension de retraite et pour autant que ces agents aient effectivement presté des ' services actifs ', l'article 8, § 1er, alinéa 1er, et

§ 3, 3°, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et son annexe ‘ Tableau des services actifs ’ violent les articles 10 et 11 de la Constitution ».

B.3.3. Afin de rectifier la discrimination constatée dans cet arrêt, le législateur a initialement modifié le « tableau des services actifs » annexé à la loi du 21 juillet 1844 par l’article 2 de la loi du 20 novembre 2022 « modifiant l’annexe de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques » (ci-après : la loi du 20 novembre 2022) (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2861/001, p. 3).

B.3.4. Comme la Cour l’a constaté par son arrêt n° 90/2024 du 19 septembre 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.090), la loi du 20 novembre 2022 a cependant été « retirée » et remplacée par les articles 39 et 40 de la loi du 11 décembre 2023. Les travaux préparatoires cités en B.3.1 précisent qu’il s’agissait de corriger une erreur matérielle contenue dans l’article 2 de la loi du 20 novembre 2022.

B.4.1. En application de la disposition attaquée, les agents des anciens niveaux 2 et 2 + intégrés dans l’effectif des brigades motorisées de l’Administration des douanes et accises au 1er janvier 1993, à la suite de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté européenne, bénéficient d’un tantième préférentiel 1/50e pour le calcul de leur pension de retraite.

B.4.2. Sur ce point, l’article 40 de la loi du 11 décembre 2023 prévoit le même système que celui qui était établi par l’article 2 de la loi du 20 novembre 2022.

Quant au fond

B.5. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée traite différemment les agents des anciens niveaux 2 et 2+ qui ont été intégrés dans une brigade motorisée après le 1er janvier 1993, d’une part, et les autres agents

des brigades motorisées de l'Administration des douanes et accises, d'autre part, dans l'attribution du tantième servant de base au calcul du montant de la pension de retraite.

B.6.1. Le Conseil des ministres soutient que le moyen est irrecevable parce qu'il n'identifie pas avec précision quels sont les « autres agents des brigades motorisées de l'Administration des douanes et accises ».

B.6.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.6.3. Il ressort des développements du moyen unique que la Cour est invitée à statuer sur la différence de traitement entre les agents des anciens niveaux 2 et 2+ de l'Administration des douanes et accises qui ont été intégrés dans une brigade motorisée au 1er janvier 1993 et bénéficient donc du tantième préférentiel 1/50e dans le cadre du calcul du montant de leur pension de retraite, d'une part, et les agents des anciens niveaux 2 et 2+ de l'Administration des douanes et accises qui ont été intégrés dans une brigade motorisée après le 1er janvier 1993 et qui, pour cette raison, se voient appliquer un tantième 1/60e, d'autre part.

Il ressort par ailleurs des mémoires introduits par le Conseil des ministres qu'il a pu répondre adéquatement aux divers griefs formulés par les parties requérantes.

B.7.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que la disposition attaquée vise à interférer dans les prérogatives du pouvoir judiciaire, ce qui entraînerait également une violation de l'article 13 de la Constitution.

B.7.2. Il n'appartient pas à une partie requérante de modifier ou d'étendre dans son mémoire en réponse les moyens tels qu'elle les a elle-même formulés dans la requête. Un grief

qui, comme en l'espèce, est formulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui est énoncé dans la requête constitue dès lors un moyen nouveau et est irrecevable.

B.8. En ce qui concerne l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle les parties requérantes n'auraient pas intérêt à critiquer la liste des grades ajoutés au point I, A, du tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844, il y a lieu de relever que le moyen unique ne porte pas sur cet ajout mais uniquement sur la différence de traitement entre les agents des anciens niveaux 2 et 2+ selon qu'ils ont été affectés aux brigades motorisées au 1^{er} janvier 1993 ou après cette date, comme il est dit en B.6.3.

B.9. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.10. La différence de traitement repose sur la date de l'intégration des agents des anciens niveaux 2 et 2+ dans les brigades motorisées de l'Administration des douanes et accises. Il s'agit d'un critère objectif.

B.11. Il appartient à la Cour de vérifier si ce critère est pertinent au regard des objectifs poursuivis par le législateur.

B.12. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.1 que, par la disposition attaquée, le législateur entendait régler les conséquences de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté européenne pour les agents des douanes du point de vue de leur pension, tout en réparant la discrimination constatée par l'arrêt n° 11/2019, précité. Il s'agit d'objectifs légitimes.

B.13. Par son arrêt n° 11/2019, précité, la Cour a jugé :

« B.10.1. La suppression, en 1993, des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté européenne a conduit, comme il est dit en B.3.1, à une situation exceptionnelle dans laquelle les agents des douanes aux frontières ont dû, à la suite de la disparition de leur fonction, être intégrés dans d'autres services.

B.10.2. L'arrêté royal du 7 décembre 1992 'portant diverses mesures en faveur des agents des services extérieurs de l'Administration des douanes et accises dont l'emploi est supprimé par suite de l'instauration du marché intérieur de 1993' a dès lors été pris afin de 'résoudre le problème du personnel excédentaire qui résultera, pour l'Administration des douanes et accises, de l'instauration du marché intérieur créé par l'article 8 A du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne' (préambule de l'arrêté, *Moniteur belge* du 9 février 1993, p. 2834).

Cet arrêté royal prévoit que les agents dont l'emploi est supprimé par suite de l'instauration du marché intérieur de 1993 font l'objet de mesures de reclassement dans d'autres administrations, mais conservent le grade qui leur est propre au sein de leur administration d'origine.

B.10.3. Du fait de cette situation exceptionnelle, les anciens douaniers aux frontières intégrés dans les brigades motorisées effectuent exactement les mêmes prestations en termes de pénibilité que des agents dont les grades étaient repris dans le tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844.

Toutefois, ces agents, parmi lesquels le demandeur devant le juge a quo, conservent, conformément à l'arrêté royal du 7 décembre 1992 précité, leur grade dans leur administration d'origine, de sorte qu'ils ne peuvent bénéficier du tantième préférentiel 1/50e pour le calcul de leur pension de retraite.

B.11.1. Il ressort de l'échange des correspondances communiquées par le Conseil des ministres dans son mémoire complémentaire que la différence de traitement qui résulte de cette situation exceptionnelle, en l'absence d'adaptation de la liste annexée à la loi du 21 juillet 1844, a été dénoncée par l'administration des douanes et accises auprès de l'administration des pensions dès 1993 et auprès du ministre des Finances dès 1994.

B.11.2.1. La situation exceptionnelle des anciens douaniers intégrés dans les brigades motorisées a également fait l'objet de plusieurs questions parlementaires.

[...]

B.12.1. Si, comme l'indiquent les réponses précitées, le tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844 n'a été modifié qu'afin de maintenir le bénéfice du tantième préférentiel à des agents dont le grade permettait déjà d'y prétendre, sans jamais avoir en vue d'étendre le bénéfice de ce tantième, et ce, 'pour des raisons de principe et d'ordre budgétaire', ce constat ne justifie toutefois pas la différence de traitement résultant de la situation exceptionnelle constatée en B.10.

Il serait en effet incohérent, au regard de la logique des ‘ services actifs ’ rappelée en B.8.2, de refuser le bénéfice du tantième préférentiel 1/50e aux agents des douanes qui ont été intégrés dans les brigades motorisées après la disparition de leur administration d’origine. Ces agents, qui effectuent exactement les mêmes prestations de ‘ services actifs ’ que les autres agents des brigades motorisées dont le grade est repris dans le tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844, sont en effet soumis aux mêmes contraintes liées à la fonction, que vise précisément à compenser le tantième préférentiel 1/50e.

B.12.2. Eu égard à cette situation exceptionnelle, il n’est pas justifié que les anciens douaniers aux frontières intégrés dans les brigades motorisées des douanes à la suite de la suppression des contrôles aux frontières en 1993 ne bénéficient pas du tantième préférentiel 1/50e.

Des motifs d’ordre purement budgétaire ne peuvent justifier la différence de traitement créée entre des agents qui prestent effectivement les mêmes fonctions de ‘ services actifs ’.

Il ressort par ailleurs d’un courrier du 26 avril 1994 émanant de l’administration des pensions, communiqué par le Conseil des ministres, que la Cour des comptes avait marqué son accord sur la proposition du directeur général de l’Administration des douanes et accises de permettre aux agents ayant été intégrés dans les brigades motorisées des douanes à la suite de la suppression des contrôles aux frontières de bénéficier du tantième préférentiel 1/50e.

B.12.3. La mesure en cause a en outre des effets disproportionnés, dès lors que puisqu’ils ne peuvent bénéficier du tantième préférentiel de 1/50e, les anciens douaniers aux frontières intégrés dans les brigades motorisées des douanes non seulement percevront une pension moindre à carrière de durée équivalente, mais doivent aussi, aux fins d’une carrière complète en vue du calcul de leur pension, effectuer des prestations pendant une durée plus longue que leurs collègues qui effectuent les mêmes prestations de ‘ services actifs ’, mais dont les grades sont repris dans l’annexe.

Pour le surplus, ce constat n’aboutit pas à la reconnaissance de nouveaux ‘ services actifs ’ mais à une simple adaptation des grades correspondant à ces ‘ services actifs ’ au regard d’une réalité découlant de la situation exceptionnelle rappelée en B.10.

B.12.4. Enfin, la circonstance que le cadre des agents de l’ancien niveau 3 des brigades motorisées est, comme le souligne le Conseil des ministres, appelé à s’éteindre n’est pas de nature à modifier ce constat ».

B.14.1. Dans son avis sur l’avant-projet à l’origine de la loi du 20 novembre 2022, qui limitait également le bénéfice du tantième préférentiel de 1/50e aux agents des anciens niveaux 2 et 2+ intégrés aux brigades motorisées des douanes au 1er janvier 1993, la section de législation du Conseil d’État a observé :

« Il s’ensuit que, comme le relève également l’Inspecteur des Finances, l’avant-projet de loi à l’examen vise uniquement à se conformer à l’enseignement de l’arrêt n° 11/2019 de la

Cour constitutionnelle en corrigeant la différence de traitement relevée dans cet arrêt à l'égard des agents revêtus d'un grade ressortissant aux niveaux 2 et 2+, à la double condition qu'ils aient presté des 'services actifs' et qu'ils aient été intégrés dans une brigade mobile au 1er janvier 1993.

Si l'avant-projet de loi est ainsi conforme à l'enseignement de l'arrêt n° 11/2019 de la Cour Constitutionnelle, le législateur doit néanmoins être en mesure de justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, la différence de traitement entre la catégorie, étendue par l'avant-projet à l'examen, des agents qui bénéficient du tantième préférentiel de 1/50e, par rapport à d'autres agents mobiles des douanes qui, quoique revêtus des mêmes grades en service actif et exerçant des fonctions identiques ou comparables, ne bénéficient pas de ce régime parce qu'ils ne sont pas revêtus du grade qui y donne accès » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2861/001, p. 24).

B.14.2. Au sujet de l'absence d'extension du bénéfice du tantième préférentiel de 1/50e aux agents des anciens niveaux 2 et 2+ intégrés aux brigades motorisées des douanes après le 1er janvier 1993, la ministre des Pensions a déclaré, en réponse à une question parlementaire :

« Le 21 mai 2021, le Conseil des ministres a approuvé, sur ma proposition, l'avant-projet de loi relatif au calcul des pensions de retraite des agents des douanes intégrés dans l'effectif des brigades motorisées à la suite de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté européenne.

Ce projet répond effectivement à l'arrêt de la Cour constitutionnelle 11/2019. Cet arrêt a établi une discrimination entre :

- d'une part, les agents des niveaux 2 et 2+ qui ont été intégrés dans l'effectif des brigades motorisées;
- d'autre part, le personnel d'origine des brigades motorisées du niveau 3.

Ces derniers sont considérés comme relevant du service actif et bénéficient d'un tantième de 1/50e, tandis que le personnel des niveaux 2 et 2+ bénéficie d'un tantième de 1/60e.

Cependant, ils accomplissent des prestations identiques et sont soumis aux mêmes contraintes.

Le projet de loi inclut dans l'annexe de la loi du 21 juillet 1844 tous les grades concernés, à condition que les personnes titulaires de ces grades aient été intégrées dans les brigades motorisées au 1er janvier 1993 et qu'elles relèvent du service actif.

Toutefois, le Conseil d'État a noté que si le projet répond à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, il faut justifier la différence de traitement entre les agents des niveaux 2 et 2+ qui ont commencé à travailler dans cette position avant ou après 1993.

Le Comité A a également fait cette observation. J'ai donc demandé à l'administration de préparer cet ajustement.

Et c'est pourquoi j'ai demandé à mon administration de préparer un nouveau projet de loi.

Cette version modifiée du projet de loi étend le bénéfice du tantième préférentiel à tous les douaniers des niveaux 2 et 2+ intégrés dans une brigade motorisée, y compris ceux qui n'ont été intégrés qu'après le 1er janvier 1993.

Cette extension permet de garantir l'égalité de traitement de tous les douaniers susmentionnés, qui ont le même rang et le même niveau administratif et qui accomplissent les mêmes tâches et fonctions dans les mêmes conditions.

J'ai présenté le dossier aux membres de la majorité, mais l'accord du secrétaire d'État au budget n'a pas été obtenu à ce jour.

Ne pouvant plus attendre, le projet approuvé en Conseil des ministres le 21 mai 2021 a été soumis au Parlement. La discussion se poursuivra donc ici » (*Q.R.*, Chambre, 2021-2022, 25 mai 2022, QRVA 55-086, pp. 289 et 290; dans le même sens, voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-2861/002, pp. 7 et 8).

B.15.1. En ce qui concerne le choix de la date du 1er janvier 1993, le Conseil des ministres souligne qu'il s'agit de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 7 décembre 1992 « portant diverses mesures en faveur des agents des services extérieurs de l'Administration des douanes et accises dont l'emploi est supprimé par suite de l'instauration du marché intérieur de 1993 » (ci-après : l'arrêté royal du 7 décembre 1992).

B.15.2. Comme la Cour l'a mis en évidence dans son arrêt n° 11/2019, précité, l'arrêté royal du 7 décembre 1992 a été pris afin de « résoudre le problème du personnel excédentaire qui résultera, pour l'Administration des douanes et accises, de l'instauration du marché intérieur créé par l'article 8 *A* du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne » (préambule de l'arrêté, *Moniteur belge* du 9 février 1993, p. 2834).

Cet arrêté royal prévoit que les agents dont l'emploi est supprimé par suite de l'instauration du marché intérieur de 1993 font l'objet de mesures de reclassement dans d'autres administrations, mais conservent le grade qui leur est propre au sein de leur administration d'origine.

B.15.3. Il y a toutefois lieu de relever que le reclassement à la suite de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté européenne n'a pas été systématiquement effectué au 1er janvier 1993 mais que certains agents ont fait l'objet d'une telle mesure à une date ultérieure.

B.15.4. Partant, la date du 1er janvier 1993 n'est pas pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur, cités en B.12.

En toute hypothèse, ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 11/2019, précité, ni des motifs d'ordre purement budgétaire, ni la circonstance que le cadre des agents de l'ancien niveau 3 des brigades motorisées est appelé à s'éteindre ne sont de nature à modifier ce constat.

B.16. En ce qu'il limite le bénéfice du tantième préférentiel de 1/50e aux agents des anciens niveaux 2 et 2+ intégrés aux brigades motorisées des douanes au 1er janvier 1993, l'article 40, 3°, 4° et 6°, de la loi du 11 décembre 2023 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 40, 3°, 4° et 6°, de la loi du 11 décembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de pension » en ce qu'il limite le bénéfice du tantième préférentiel de 1/50e aux agents des anciens niveaux 2 et 2+ intégrés aux brigades motorisées des douanes au 1er janvier 1993.

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 13 mars 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul