# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 17 janvier 2013 (Belgique). RG 2/2013

* Date : 17-01-2013
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20130117-2
* Numéro de rôle : 2/2013

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 février 2012 et parvenue au greffe le 7 février 2012, un recours en annulation des articles 105, alinéa 1er, et 106 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses (calcul des pensions du secteur public) (publiée au Moniteur belge du 30 décembre 2011, quatrième édition) a été introduit par Patrick Christiaen, demeurant à 9890 Gavere, Kasteeldreef 22.
(...)
II. En droit
(...)
B.1.1. Les articles 105, alinéa 1er, et 106 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses sont contenus dans le titre 8 (« Pensions »), chapitre 1er (« Pensions du secteur public »), section 4 (« Calcul de la pension sur les dix dernières années de la carrière ») de cette loi.
L'article 105, alinéa 1er, dispose :
« Nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle, les pensions visées à l'article 38, 1° et 2°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public, sont, à partir du 1er janvier 2012, calculées sur la base d'un traitement de référence égal au traitement moyen des dix dernières années de la carrière ou de toute la durée si celle-ci est inférieure à dix ans ».
L'article 106 dispose :
« L'article 105 entre en vigueur le 1er janvier 2012. Toutefois, cet article n'est pas applicable aux personnes qui, au 1er janvier 2012, ont atteint l'âge de 50 ans ou, s'il s'agit d'une pension de survie, lorsque l'ayant droit ou un des ayants droit a atteint cet âge au 1er janvier 2012 ».
B.1.2. La pension des agents statutaires est calculée conformément à la formule suivante : tantième x traitement de référence x nombre d'années de service admissibles. La loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses prévoit quatre mesures afin de maîtriser le coût des pensions du secteur public :
1. le relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans pour bénéficier d'une pension de retraite immédiate ou différée (articles 85 à 92 de la loi du 28 décembre 2011);
2. l'adaptation des tantièmes applicables (articles 93 à 100 de la loi du 28 décembre 2011);
3. la limitation de l'admissibilité des périodes d'interruption de carrière volontaire après le 1er janvier 2012 à un an (articles 101 à 104 de la loi du 28 décembre 2011);
4. la modification du traitement de référence.
B.2. Les dispositions attaquées modifient le traitement de référence dans le régime des pensions de retraite et de survie. A partir du 1er janvier 2012, les pensions du secteur public sont calculées sur la base d'un traitement de référence égal au traitement moyen des dix dernières années de la carrière ou de toute la durée de la carrière si celle-ci est inférieure à dix ans.
B.3. La partie requérante allègue que le législateur porte une atteinte excessive aux droits à la pension d'une catégorie déterminée de fonctionnaires statutaires, alors que d'autres catégories de personnes actives dans le secteur public ne sont pas touchées par les dispositions attaquées, à savoir les fonctionnaires statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012, les agents statutaires qui sont membres de la police, les militaires ou le personnel roulant de la SNCB Holding, la catégorie des personnes actives dans le secteur privé qui constituent des droits à la pension dans les deux premiers piliers, les personnes contractuelles occupées dans le secteur public qui constituent des droits à la pension dans les deux premiers piliers, les parlementaires fédéraux et les membres du Parlement flamand.
B.4. Les dispositions attaquées font partie d'un plan pluriannuel visant à assainir les finances publiques et à conserver le niveau de bien-être (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/003, p. 17). Selon le ministre compétent, les mesures préconisées « sont importantes mais socialement justifiées. Ces mesures sont nécessaires afin que les pensions puissent continuer à être payées. La philosophie sous-jacente des mesures consiste à convaincre les citoyens de travailler plus longtemps » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/011, p. 20).
La réforme du calcul du traitement de référence s'inscrit donc dans le cadre de l'objectif poursuivi par le législateur consistant à prendre un ensemble de mesures visant à procéder à des réformes structurelles des pensions en vue de maîtriser à long terme le coût budgétaire du vieillissement démographique.
B.5. Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie.
Etant donné que ces pensions sont financées au moyen de deniers publics, la charge qui repose sur l'Etat doit pouvoir être modifiée lorsque l'assainissement des finances publiques ou le déficit de la sécurité sociale l'exigent.
B.6. Toutefois, si des dispositions législatives visent certaines catégories de personnes et non d'autres, comparables, la Cour doit examiner si les dispositions attaquées sont proportionnées au but poursuivi et si elles n'ont pas d'effets disproportionnés à l'égard de l'une ou de l'autre de ces catégories de personnes.
B.7.1. Conformément à l'article 105, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011, les agents statutaires qui sont membres de la police, les militaires et le personnel roulant de la SNCB Holding sont soumis au nouveau régime relatif au traitement de référence; celui-ci est en effet applicable à toutes les pensions visées à l'article 38, 1° et 2°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public. Le nouveau régime s'applique en outre nonobstant d'autres dispositions légales ou réglementaires ou clauses contractuelles.
Selon les travaux préparatoires, le champ d'application de la loi précitée du 5 août 1978 est très large. En effet, « en vue de conférer aux mesures proposées un caractère aussi efficace qu'équitable, le Gouvernement a jugé nécessaire de les faire appliquer à toutes les pensions du secteur public, au sens le plus large du terme » (Doc. parl., Chambre, 1977-1978, n° 450/1, p. 53). De surcroît, l'article 105, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011 n'établit aucune exception spécifique pour des catégories déterminées du personnel des pouvoirs publics. Dès lors que les catégories précitées des membres du personnel du secteur public relèvent du champ d'application de l'article 105, alinéa 1er, de la loi du 28 décembre 2011, la différence de traitement invoquée par la partie requérante est inexistante.
B.7.2. Quant à la comparaison avec les membres du personnel du secteur privé, les membres du personnel contractuel du secteur public et les parlementaires fédéraux et régionaux, la différence n'est pas sans justification raisonnable, compte tenu des différences objectives qui existent en l'espèce entre les catégories précitées de membres du personnel et les fonctionnaires statutaires et compte tenu de l'objectif du législateur. Les régimes de pension sont différents tant en ce qui concerne leur objectif et leur mode de financement qu'en ce qui concerne leurs conditions d'octroi. Par ailleurs, seul le régime de pension des agents statutaires est basé notamment sur un traitement de référence, de sorte qu'une modification de ce traitement de référence ne peut s'appliquer qu'à ces personnes.
B.7.3. Pour ce qui est de la comparaison avec les agents statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012, il convient de constater que la différence de traitement ne découle pas de l'article 105, alinéa 1er, attaqué, de la loi du 28 décembre 2011 mais de l'article 106, attaqué, de sorte que les deux articles doivent être examinés ensemble.
B.8. La partie requérante estime que le législateur porte une atteinte excessive aux droits à la pension des agents statutaires qui n'ont pas encore atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012, alors que les droits à la pension des agents statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012 ne sont pas affectés. De surcroît, selon la partie requérante, cette atteinte est assortie d'un effet rétroactif, alors qu'aucune circonstance particulière ne pourrait le justifier.
B.9.1. Le fait que la loi du 28 décembre 2011 modifie le traitement de référence n'est pas de nature à porter atteinte, de manière discriminatoire, à la sécurité juridique. C'est l'effet ordinaire de toute règle de nature législative de s'appliquer immédiatement non seulement aux faits survenant après son entrée en vigueur mais également aux effets juridiques de faits antérieurs à cette entrée en vigueur.
De surcroît, l'article 106 de la loi du 28 décembre 2011 constitue une disposition transitoire par laquelle le législateur a choisi de reporter l'entrée en vigueur de l'article 105 de la loi du 28 décembre 2011 pour la catégorie des fonctionnaires statutaires qui ont atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012. Une règle ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle est entrée en vigueur. Le fait que cette disposition transitoire ne s'applique pas à d'autres catégories d'agents statutaires n'est pas davantage de nature à porter atteinte à la constitutionnalité des dispositions attaquées.
B.9.2. Un régime transitoire ne peut être considéré comme discriminatoire que s'il entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.
B.9.3. La distinction établie par le législateur repose sur un critère objectif, à savoir la circonstance que l'agent statutaire a ou non atteint l'âge de 50 ans au 1er janvier 2012.
B.9.4. En outre, la distinction établie par le législateur est pertinente et raisonnablement justifiée. D'une part, l'impact de la modification du traitement de référence demeure dans des limites raisonnables. De surcroît, pour la très large majorité des agents statutaires, le calcul de la pension n'interviendra au plus tôt qu'en 2024, de sorte que les intéressés auront suffisamment de temps pour s'adapter à la situation nouvelle (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/011, p. 20).
D'autre part, le législateur a considéré qu'il ne serait pas équitable de soumettre immédiatement aux nouvelles règles les fonctionnaires plus âgés qui sont déjà proches de la retraite. Au cours des travaux préparatoires, il a été dit à ce sujet :
« De nombreuses mesures progressives visant à poursuivre la modernisation de la législation sur les pensions du secteur public sans toucher aux droits acquis ni aux attentes des générations proches de l'âge de la retraite tel qu'il est prévu à l'heure actuelle ont donc été envisagées lors de l'élaboration de l'accord de gouvernement. C'est dans cette optique de progressivité que des mesures transitoires tenant compte de différents âges ont été fixées » (Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/016, p. 11).
B.10. Le moyen unique n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
rejette le recours.
Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 17 janvier 2013.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
M. Bossuyt