

Numéro du rôle : 5440
Arrêt n° 67/2013 du 16 mai 2013

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 2 à 4 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses en matière de justice (I), introduit par l'ASBL « Union royale des Juges de Paix et Juges au tribunal de police de Belgique » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, 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 29 juin 2012 et parvenue au greffe le 2 juillet 2012, un recours en annulation des articles 2 à 4 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses en matière de justice (I) (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 2011, quatrième édition) a été introduit par l'ASBL « Union Royale des Juges de Paix et Juges au Tribunal de Police de Belgique », dont le siège est établi à 1020 Bruxelles, rue de Heembeek 2, l'ASBL « Union professionnelle de la magistrature », dont le siège est établi à 5000 Namur, rue du Palais de Justice 5, l'ASBL « Fonds de solidarité des Magistrats », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place Poelaert 1, Christian André, demeurant à 1330 Rixensart, avenue Josephine Charlotte 42A, Marc Beheydt, demeurant à 8310 Assebroek, Koning Boudewijnlaan 49, Albert Billiet, demeurant à 8200 Sint-Michiels, Torhoutsesteenweg 477, Jan Pieter Bogaert, demeurant à 9111 Saint-Nicolas (Belsele), Kruisstraat 65, Danielle Bogaert, demeurant à 9340 Lede, Kloosterstraat 32, Patrick Bols, demeurant à 2000 Anvers, Leopoldstraat 43, Margareta Bresseleers, demeurant à 2000 Anvers, Bouwmeestersstraat 11, Kathelyne Brys, demeurant à 1740 Ternat, Dreef 21, B.B., Anne-Marie Buyse, demeurant à 8310 Assebroek, Vossensteert 71, Ilse Caes, demeurant à 2018 Anvers, Cuylytsstraat 47, Michel Adelin Cauwe, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Beelbroekstraat 91, Joelle Colaes, demeurant à 2600 Berchem, Ruytenburgstraat 64, Marc Compennolle, demeurant à 8820 Torhout, Maria van Bourgondiëlaan 16, Mia Cottiels, demeurant à 9100 Saint-Nicolas, De Meulenaerstraat 26, Annick Cox, demeurant à 3500 Hasselt, Paalsteenstraat 186, Rudy Daelemans, demeurant à 2018 Anvers, Jan Van Rijswijcklaan 87, Annelies De Cauwer, demeurant à 9250 Waasmunster, Neerstraat 393, Koenraad De Greve, demeurant à 9960 Assenede, Gezustersstraat 6, Dirk De Groote, demeurant à 8500 Courtrai, Tarwelaan 3, Mathieu De Loof, demeurant à 8930 Lauwe, Dronckaertstraat 588/0202, Mieke De Pauw, demeurant à 9200 Termonde, Processiestraat 17, Kristien Deconinck, demeurant à 3052 Oud-Heverlee, Kartuizerstraat 23, Bernard Degraeve, demeurant à 8310 Sint-Kruis (Bruges), Dampoortstraat 80, Caroline Delesie, demeurant à 8560 Wevelgem, Nekkerplas 25, Joseph della Faille de Leverghem, demeurant à 7181 Seneffe, chaussée de Bornival 8, Marijke Demedts, demeurant à 9000 Gand, Lieven de Winnestraat 57, Christian Denoyelle, demeurant à 1830 Machelen, Heirbaan 180, Philippe Descamps, demeurant à 8340 Sijsele (Damme), Margriet Diericxstraat 17, Marie-Dominik Desimpelaere, demeurant à 9890 Gavere-Vurste, Wannegatstraat 12, Herman D'Espallier, demeurant à 2610 Anvers, Ceurvorstlaan 4, Eric Dierickx, demeurant à 1970 Wezembeek-Oppem, avenue des Ducs 67, Fabienne Duchesne, demeurant à 3700 Tongres, Muntstraat 11, Nicole Dunon, demeurant à 3000 Louvain, Engels Plein 33, Annie Duym, demeurant à 2950 Kapellen, Bloemenlei 22, Chris Fourie, demeurant à 3370 Boutersem, Kerkstraat 32, Patrick Gaudius, demeurant à 9000 Gand, Kalandestraat 15/101, Lena Geys, demeurant à 2820 Bonheiden, Boslaan 21, Frank Gillijns, demeurant à 1745 Opwijk, Steenweg op Merchtem 127, Regina Gymza, demeurant à 2350 Vosselaar, Bergeneindsepad 3, Kristine Hänsch, demeurant à 1652 Alseberg, Halsendallaan 71, Els Herregodts, demeurant à 3090 Overijse, Smetslaan 29, Philip Hoste, demeurant à 9840 De Pinte, Koningin Fabiolalaan 28, Philippe Janssen, demeurant à 8790 Waregem, Biezenhof 6, Bert Janssens, demeurant à 2600 Berchem, Hof ter Schrieklaan 90, Anne Leys, demeurant à 9200 Termonde, Kasteelstraat 14, Jacques Maes, demeurant à 2018 Anvers, Hemelstraat 36, Marie-Elise Mauroy, demeurant à 8670 Oostduinkerke, Jacquetlaan 5, Martine Mosselmans, demeurant à 1000 Bruxelles, rue du Houblon 71, Sven Mosselmans, demeurant à 1740 Ternat, Heirbaan 13B, Margareta Nuyens, demeurant à 2600 Berchem, Hof ter Schrieklaan 90, Marleen Nuytinck, demeurant à

9940 Evergem, Weststraat 81c, Marleen Nuyts, demeurant à 1853 Strombeek-Bever, Ringlaan 42, Tobia Peeters, demeurant à 3000 Louvain, Kapucijnenvoer 24/1, Freddy Pieters, demeurant à 3001 Heverlee, Lange Hagen 9, Luc Raes, demeurant à 8670 Koksijde, Schildknaapstraat 7, Christophe Robbe, demeurant à 8510 Courtrai, Abdijmolenweg 42, Marijke Schautteet, demeurant à 9900 Eeklo, Zandvleuge 153, Pieter Schiepers, demeurant à 9630 Zwalm, Borstekouterstraat 60, Christophe Snoeck, demeurant à 9000 Gand, Kortrijksesteenweg 291, Johan Timmermans, demeurant à 8670 Koksijde, Egelantierlaan 5, Michaël Van Brusselen, demeurant à 3110 Rotselaar, Heirbaan 46, Johan Van De Velde, demeurant à 9230 Wetteren, Jan Broeckaertlaan 41, Alex Van Der Steichel, demeurant à 9000 Gand, Abdisstraat 50, Annick Van Hoof, demeurant à 2970 Schilde (’s-Gravenwezel), Boterlaarbaan 13, Pol Van Iseghem, demeurant à 8940 Wervik, E. Huysstraat 6, Dina Van Laethem, demeurant à 9400 Ninove, Brusselstraat 57, Paul Van Lint, demeurant à 2980 Zoersel, Molenbaan 10, Maria Van Wilderode, demeurant à 1654 Beersel, Steenweg naar Alsemberg 996, Geert Vandaele, demeurant à 8610 Kortemark, Lichterveldestraat 24a, Patrick Vandierendonck, demeurant à 8210 Zedelgem, Kloosterstraat 81, Marie-Charlotte Vantomme, demeurant à 1700 Dilbeek, Kattebroekstraat 23, Alexandre Verhegge, demeurant à 9000 Gand, Krijgslaan 159, Patrick Verlooy, demeurant à 3360 Korbeek-Lo, Uitbreidingslaan 8, Charles-Philippe Vermynen, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue de la Chapelle 50, Jan Verschaeren, demeurant à 2200 Herentals, Poederleeseweg 230, Yves Werbrouck, demeurant à 8800 Roulers, Stationsdreef 47, Mark Wuyts, demeurant à 2820 Rijmenam, Hollakenbaan 12, Marie Allard, demeurant à 7900 Leuze-en-Hainaut, rue de Condé 33, Jean-Baptiste Andries, demeurant à 4910 Theux, Vertbuisson 308, Christian Bernard, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Winston Churchill 223/12, Vincent Bertouille, demeurant à 1480 Tubize, rue Raymond Luycx, Bernard Bouteiller, demeurant à 1410 Waterloo, Clos de Rambouillet 9, Patrick Carolus, demeurant à 3221 Nieuwrode, Hooghuis 27, Michel Charpentier, demeurant à 4500 Huy, rue des Augustins 55, René Constant, demeurant à 4400 Flémalle, rue de l’Alloue 13, Philippe Culem, demeurant à 7011 Ghlin, rue de Mons 55, Marc Dallemagne, demeurant à 1150 Bruxelles, rue Jean-Baptiste Dumoulin 46, Eric Formanoir, demeurant à 1070 Bruxelles, avenue Bertaux 66, Isabelle De Saedeleer, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Albert Lancaster 101, Anne Debrule, demeurant à 4053 Embourg, rue de Bleurmout 18B, Pierre Dellieu, demeurant à 5100 Wépion, rue de l’Eglise 45, Jean-Louis Dellis, demeurant à 1420 Braine-l’Alleud, avenue du Chemin Creux 10, Olivier Delmarche, demeurant à 6043 Ransart, rue d’Heppignies 65, Marc Depasse, demeurant à 5100 Namur, Fonds des Chênes 191, Benoit Desoignies, demeurant à 7040 Quévy-le-Grand, rue des Lanières 10, Marie Desutter, demeurant à 6120 Ham-sur-Heure-Nalinnes, rue Tingremont 55, Danièle Devos, demeurant à 7011 Ghlin, résidence Moncoureur 24, André Donnet, demeurant à 7190 Ecausines, rue Emile Vandervelde 31, Jean-Louis Doyen, demeurant à 4053 Embourg, rue de Bleurmout 18B, Anne-Catherine Dubé, demeurant à 5003 Saint-Marc, rue du Centre 5, Pascale Evrart, demeurant à 7387 Honnelles, place du Joncquois 18, Anne-Sophie Favart, demeurant à 1180 Bruxelles, Ancien Dieweg 17, Mariella Foret, demeurant à 1090 Bruxelles, rue Léopold Peret 52, Ludivine Fossoul, demeurant à 4000 Liège, boulevard de la Sauvenière 138, Gaëtane Foxhal, demeurant à 4130 Esneux, Château de Sainval 1, Vincent-Emmanuel Franskin, demeurant à 5500 Dinant, rue de Bonsecours 4, Myriam Gauthier, demeurant à 1910 Kampenhout, Fazantendal 5, Ghislaine Goes, demeurant à 1380 Lasne, Vieux Chemin de Wavre 95, Brigitte Gribomont, demeurant à 6120 Ham-sur-Heure, rue Ranwez 33, Benoit Guévar, demeurant à 6001 Marcinelle, rue du Vieux Moulin 13, Valérie Hansenne, demeurant à 4400 Awirs (Flémalle), rue Hautepenne 6, Dominique Hautier, demeurant à 7500 Tournai, rue du Tir à la Cible 6, Sophie Haway, demeurant à 1083 Bruxelles, rue de la Fenaison 20, Christian Henry, demeurant à

7610 Rumes, rue des Déportés 14, Laurence Heusghem, Pascal Hoffelinck, demeurant à 6700 Arlon, rue Francq 40, Pascal Hubain, demeurant à 1050 Bruxelles, rue Franz Merjay 109, Dominique Jeanmoye, demeurant à 4218 Couthuin (Héron), rue Jonckeu 14, Catherine Knoops, demeurant à 6120 Ham-sur-Heure-Nalinnes, rue Nicolas Monom 5, Thierry Lambert, demeurant à 4530 Villers-le-Bouillet, rue Trou du Bois 1A, Stéphane Lempereur, demeurant à 1090 Bruxelles, rue Eugène Toussaint 60, Marie Christine Leteul, demeurant à 7040 Quévy-le-Grand, rue des Lanières 10, Monique Levecque, demeurant à 6280 Loverval, Allée du Grand Cheniat 24, Hervé Louveaux, demeurant à 1180 Bruxelles, rue des Astronomes 32, Patricia Neve, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue du Directoire 25, Marc Nicaise, demeurant à 6000 Charleroi, rue Willy Ernst 7, Jacqueline Olejnik, demeurant à 4500 Huy, rue de la Résistance 7, Marie-Claire Oost, demeurant à 7000 Mons, avenue de Saint-Pierre 33, Christian Parent, demeurant à 7860 Lessines, rue François Watterman 30, Yvette Paridaens, demeurant à 1020 Bruxelles, rue Ledeganck 12, Brieuc Pestiaux, demeurant à ..., Benoît Piret, demeurant à 5000 Namur, Rempart de la Vierge 3/21, Marc Pochet, demeurant à 5000 Namur, Allée de Menton 17, Hamida Reghif, demeurant à 1180 Bruxelles, rue Gabrielle 118, Philippe Resteau, demeurant à 1410 Waterloo, avenue du Manoir 85, Krista Ronsijn, demeurant à 7850 Enghien, avenue Louis Isaac 22, Mireille Salmon, demeurant à 1170 Bruxelles, rue du Bien-Faire 4, Anne-Marie Seron, demeurant à 1050 Bruxelles, rue Defacqz 41/M, Véronique Sevens, demeurant à 1910 Kampenhout, Kasteellaan 39, Sophie Sterck, demeurant à 1400 Monstreux, Chemin de Bornival 43, Françoise Thonet, demeurant à 7050 Erbisoeul, route d'Ath 9, Manuel Vancauwenberghe, demeurant à 1050 Bruxelles, rue Fernand Neuray 53, Joëlle Vossen, demeurant à 1190 Bruxelles, rue Meyerbeer 49, Oswald Weber, demeurant à 4780 Saint-Vith, Am Freudenstein 12, Anne Weustenraad, demeurant à 7011 Mons (Ghlin), rue de Mons 35, Pierre-André Wustefeld, demeurant à 1200 Bruxelles, rue du Bois de Linthout 25, Laure Wynands, demeurant à 1170 Bruxelles, rue François Ruytinx 27, et Serge Wynsdau, demeurant à 1082 Bruxelles, avenue de Selliers de Moranville 62.

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

- Karen Broeckx, demeurant à 9050 Gand, Wazenaarstraat 38, Birgit De Fleur, demeurant à 8200 Sint-Andries, Grote Moerstraat 94, et Paule Somers, demeurant à 1200 Bruxelles, rue de Linthout 25;

- le Conseil des ministres.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 13 mars 2013 :

- ont comparu :

- . Me V. Tollenaere et Me T. De Sutter, avocats au barreau de Gand, pour les parties requérantes et les parties intervenantes;

- . Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût 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. *En droit*

- A -

Quant au premier moyen

A.1. Dans leur premier moyen, les parties requérantes et les parties intervenantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 151 à 155 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que les dispositions attaquées assimileraient le régime de pension des magistrats au régime des pensions du secteur public, alors que les magistrats disposent d'un statut spécifique, protégé par la Constitution.

A.2.1. La catégorie des magistrats du siège ne pourrait être utilement comparée aux autres catégories du personnel des services publics, eu égard aux principes constitutionnels que représentent leur indépendance et inamovibilité, l'âge légal plus élevé de leur mise à la retraite, d'au moins 67 ans, et les voies d'accès spécifiques à la magistrature. Il devrait en outre être tenu compte de la séparation des pouvoirs, étant donné que les magistrats relèvent du pouvoir judiciaire, tandis que les autres agents de l'Etat relèvent du pouvoir exécutif. Les articles 151 à 155 de la Constitution tendraient précisément à garantir que les magistrats soient financièrement indépendants du pouvoir exécutif.

A.2.2. Le législateur n'aurait pas suffisamment justifié la négation de ces différences. Plus précisément, il n'aurait pas expliqué l'impact budgétaire de la modification du régime de pension des magistrats et n'aurait pas justifié la limite d'âge de 55 ans pour les dispositions transitoires et l'uniformisation des tantièmes. Dans les travaux préparatoires, il aurait uniquement renvoyé au régime applicable à tous les fonctionnaires et à la décision d'uniformiser toutes les pensions publiques.

A.2.3. La différence de l'âge de la retraite empêcherait un magistrat qui est entré dans la magistrature à l'âge de 52 ans et qui n'avait pas encore 55 ans le 1er janvier 2012 de prétendre à une pension complète, bien qu'au moment de son entrée dans la magistrature, il pouvait escompter atteindre 15 années de service dans la magistrature à l'âge de 67 ans. Par conséquent, la fixation de la limite d'âge à 55 ans pour l'application des dispositions transitoires violerait le principe de la sécurité juridique.

A.2.4. Les parties requérantes et les parties intervenantes soulignent que le magistrat qui est admis à l'éméritat, bien qu'il n'exerce plus sa fonction juridictionnelle, continue de relever du pouvoir judiciaire et demeure investi de sa fonction, étant donné qu'il est nommé à vie. Par conséquent, il continuerait à bénéficier du privilège de juridiction, demeurerait soumis au droit disciplinaire et le régime des incompatibilités lui resterait applicable. Sa pension d'éméritat ferait dès lors, en tant que traitement différé, partie intégrante de sa rémunération fixée par la Constitution.

A.3.1. Selon les parties requérantes et les parties intervenantes, la nécessité d'assainir les finances publiques ne constitue pas une justification objective et raisonnable pour l'assimilation des pensions des magistrats aux autres pensions du secteur public. Le ministre a pourtant exposé qu'en raison de la spécificité du statut des magistrats, les modifications apportées au régime des pensions de ces derniers devaient être traitées par les deux chambres.

Le caractère déraisonnable de la mesure apparaîtrait encore plus nettement, compte tenu du fait que la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques contient encore toujours plusieurs tantièmes dérogatoires, plus précisément un tantième de 1/12 pour les sept premières années en tant que gouverneur de province ou vice-gouverneur de province et un tantième de 1/25 pour les quinze premières années en tant que commissaire d'arrondissement ou commissaire d'arrondissement adjoint. En outre, plusieurs catégories de personnes, comme les parlementaires, devraient encore toujours travailler moins d'années pour bénéficier d'une pension complète.

A.3.2. Les parties requérantes et les parties intervenantes exposent qu'elles sont tout à fait disposées à contribuer à l'assainissement des finances publiques, ce qui expliquerait d'ailleurs qu'elles n'ont pas soumis à la Cour toutes les modifications apportées à leur statut par la loi du 28 décembre 2011, et qu'elles ne contestent que quelques points sur lesquels l'assimilation avec les autres fonctionnaires ne peut être justifiée, en raison du statut spécifique des magistrats. La circonstance que chacun doit faire des efforts ne permettrait pas de conclure à une égalité entre toutes ces personnes.

A.4. Selon les parties requérantes et les parties intervenantes, la suppression de l'attribution préférentielle aurait des conséquences néfastes pour l'accès à la magistrature. En effet, l'ancien tantième de 1/30 serait lié au fait que les magistrats entrent dans la magistrature à un âge plus avancé. Les personnes qui entrent dans la magistrature par la deuxième ou la troisième voie d'accès le feraient généralement autour de l'âge de quarante ans. En vertu des tantièmes préférentiels, ils atteindraient le maximum de trois quarts du traitement de référence après 22,5 années de service, alors qu'ils n'atteindraient ce maximum, après la modification opérée par les dispositions attaquées, qu'après trente-six années de service. Pour un magistrat qui entre dans la magistrature à l'âge de 52 ans, la pension passerait de ce fait de 62 823 euros, dans l'ancien système, à 39 264 euros, dans le nouveau système. Par conséquent, les personnes de quarante ans et plus seraient dorénavant nettement moins intéressées par un passage dans la magistrature, certainement compte tenu de la circonstance qu'au barreau, elles n'ont pas constitué de droit à la pension et que le caractère lucratif de la profession d'avocat n'apparaît généralement qu'après une dizaine d'années de barreau. Dès lors, la diversité du recrutement des magistrats serait compromise.

Les magistrats n'auraient par ailleurs pas droit à une série d'avantages dont bénéficient les autres membres du personnel du secteur public, comme l'interruption de carrière, le travail à temps partiel, le congé parental, le congé de paternité ou l'indemnité pour frais de costume, de sorte que l'assimilation des régimes de pension placerait les magistrats dans une position plus défavorable que celle du personnel du secteur public.

A.5. Les parties requérantes et les parties intervenantes font ensuite valoir que les magistrats qui ont été nommés avant le 31 décembre 2011, bien qu'ils continuent de bénéficier du tantième de 1/30 pour les services prestés jusqu'à cette date, doivent faire face à une diminution sensible de la pension ou compter un nombre d'années de service considérablement plus élevé avant d'avoir droit à une pension complète, alors qu'ils auront, à la fin de leur carrière, travaillé deux ans de plus que les fonctionnaires et les travailleurs salariés. Cette situation serait contraire au principe de la sécurité juridique. Le droit de prendre une retraite anticipée n'y changerait rien, étant donné que les juges, en particulier, qui sont entrés dans la magistrature à un âge avancé seraient dans ce cas encore davantage lésés. En outre, les magistrats qui partent anticipativement à la retraite ne conserveraient pas le statut de magistrat.

A.6.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la protection constitutionnelle du statut de magistrat n'a pas pour conséquence que les magistrats ne puissent être comparés au personnel des services publics. La pension d'éméritat, au sens strict du terme, aurait *de facto* déjà été supprimée par la loi du 5 août 1978 portant des réformes économiques et budgétaires, qui prévoit que les pensions de retraite ne peuvent être supérieures à 3/4 du traitement qui fonde l'allocation, y compris pour les personnes qui puisent leur droit à la pension dans un régime prévoyant l'éméritat, et qu'aucune pension à charge du Trésor ne peut dépasser le montant indexé de 46 882 euros par an.

A.6.2. La compétence du législateur pour régler les pensions des magistrats, qui est inscrite dans la Constitution, ne porterait par ailleurs pas atteinte à l'indépendance des membres de l'Ordre judiciaire. Elle ne porterait *a fortiori* pas atteinte au principe selon lequel toute personne payée par le Trésor doit fournir une contribution dans un contexte budgétaire difficile. En outre, il faudrait éviter qu'une seule catégorie de personnes échappe à l'harmonisation progressive des régimes de pension.

A.7. Le Conseil des ministres souligne que l'harmonisation du mode de calcul des pensions n'entraîne pas l'harmonisation de la hauteur des pensions. En effet, la pension est encore toujours calculée sur la base du traitement

de référence, de sorte que les magistrats pourront toujours bénéficier d'une pension plus élevée que la grande majorité du personnel des services publics. Dès lors, les dispositions attaquées n'assimileraient pas entièrement les magistrats aux autres membres du personnel des services publics.

La circonstance que toutes les catégories du personnel des services publics ne sont pas assimilées ne serait pas non plus discriminatoire, dès lors que, pour certains membres du personnel, il faut tenir compte de la spécificité de leur situation. Par ailleurs, pour les membres du pouvoir législatif, une réforme des pensions serait en préparation, qui appliquerait également le tantième de 1/48 et relèverait l'âge de la pension à 62 ans. En outre, des élus, qui doivent être réélus tous les quatre ou cinq ans, ne pourraient être comparés aux personnes qui sont nommées à vie.

De façon plus générale, le tantième de 1/48 constitue encore toujours un tantième préférentiel, vu qu'en vertu de l'article 8, § 1er, de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, la pension des fonctionnaires est en principe calculée sur la base de 1/60 du traitement de référence pour chaque année de service. Par ailleurs, rien ne ferait apparaître que l'ancien tantième préférentiel était lié à la carrière plus courte des magistrats.

A.8. Selon le Conseil des ministres, les dispositions attaquées n'auraient pas d'effets néfastes sur l'accès à la magistrature. En effet, la pension à laquelle le magistrat a droit après son entrée dans la magistrature à l'âge de 40 ans ou plus serait encore toujours considérablement plus élevée que la pension à laquelle l'avocat a droit en tant qu'indépendant. Dès lors, la diversité du recrutement dans la magistrature ne serait pas compromise. De surcroît, dans son arrêt n° 14/2003 du 28 janvier 2003, la Cour aurait jugé que la troisième voie d'accès à la magistrature ne peut être utilisée que dans une mesure très limitée pour recruter de nouveaux magistrats.

A.9. Le Conseil des ministres souligne également que les magistrats ne sont pas obligés de travailler jusqu'à l'âge de 67 ans, vu qu'en vertu de l'article 397 du Code judiciaire, ils peuvent prendre une retraite anticipée au même âge que les fonctionnaires. Par ailleurs, des personnes qui sont entrées plus tôt dans la magistrature ne pouvaient pas non plus partir simplement du principe qu'elles auraient droit à une pension complète, étant donné qu'elles aussi devaient avoir presté trente années de service, dont quinze en tant que magistrat.

A.10. En ce qui concerne la limite d'âge de 55 ans, le Conseil des ministres fait valoir que l'instauration du nouveau régime de pension constituerait une trop grande atteinte aux droits acquis des personnes proches de l'âge de la retraite. Elle entraînerait une désorganisation trop grande de l'ordre juridique, eu égard notamment à l'impact du fonctionnement du marché de l'emploi. Par conséquent, une harmonisation progressive des régimes de pension serait le bon choix.

Quant au second moyen

A.11. Dans leur second moyen, les parties requérantes et les parties intervenantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 77, 152 et 154 de la Constitution, en ce que l'examen bicaméral de la pension des magistrats aurait en l'espèce injustement été limité aux dispositions attaquées. En effet, le législateur aurait omis d'établir, sur la base d'un examen bicaméral complet, un nouveau régime de pension distinct pour les membres de l'Ordre judiciaire. Le nouveau régime de pension spécifique des magistrats serait donc à présent contenu dans la législation sur les pensions du secteur public, qui n'est pas issue d'un examen bicaméral.

Le Sénat aurait ainsi renoncé *de facto* à la possibilité de participer, à l'avenir, aux décisions concernant la modification du statut des pensions des magistrats, puisque toute modification future du statut des pensions du personnel des services publics, qui s'opère de manière monocamérale, sera d'application conforme aux magistrats.

A.12. Le Conseil des ministres relève que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les articles 10, 11, 152 et 154 de la Constitution seraient violés. En outre, la Cour ne serait pas compétente pour contrôler des normes législatives au regard de dispositions constitutionnelles qui concernent uniquement le mode d'élaboration de normes législatives. En ce qui concerne le respect de l'article 77 de la Constitution, le Conseil des ministres soutient que, pour les dispositions attaquées, l'exigence d'une procédure bicamérale a été respectée. Il ne serait pas interdit d'adopter, après un examen bicaméral, des règles qui font référence à des règles applicables à une autre catégorie de personnes et qui ont été adoptées à l'issue d'une procédure monocamérale.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les articles 391 et 392 du Code judiciaire, qui restent, après l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, applicables aux magistrats qui ont atteint l'âge de 55 ans au 1er janvier 2012, disposent :

« Art. 391. Le magistrat mis à la retraite à raison de l'âge prévu à l'article 383 et ayant trente années de service, dont quinze au moins dans la magistrature, a droit à l'éméritat.

La pension de l'éméritat est égale au traitement de référence défini à l'article 8, § 1er, de la loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques du 21 juillet 1844. Pour l'application des alinéas 2 et 4 de cette disposition, les désignations visées à l'article 58*bis*, 2° à 4°, sont assimilées à des nominations à titre définitif.

Toutefois, si le magistrat n'a pas trente années de service, sa pension sera diminuée d'un trentième pour chaque année qui manquera pour parfaire ce nombre.

Lorsque des modifications sont apportées au barème des traitements, le montant de la pension est augmenté ou réduit en tenant compte du nouveau traitement attribué au magistrat en fonction de même rang et de même ancienneté, le magistrat mis à la retraite étant censé avoir touché ce traitement pendant les cinq dernières années.

Les fonctions exercées en vertu de l'article 383*bis* ne sont pas prises en considération pour le calcul du montant de la pension.

Art. 392. Le magistrat reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite d'infirmités, mais n'ayant pas l'âge voulu pour obtenir l'éméritat, pourra être admis à la pension, quel que soit son âge. Toutefois, si sa fonction a un caractère accessoire, la pension pour cause d'inaptitude ne peut être octroyée qu'après l'accomplissement de cinq années de service. Le Roi définit la fonction accessoire au sens du présent article.

La pension est liquidée à raison d'un trentième du traitement de référence défini à l'article 8, § 1er, de la loi générale du 21 juillet 1844 précitée pour chacune des cinq premières années de service dans la magistrature et à raison d'un trente-cinquième de ce même traitement pour chacune des années de service ultérieures dans la magistrature. Pour l'application des alinéas 2 et 4 de cette disposition, les désignations visées à l'article 58*bis*, 2° à 4°, sont assimilées à des nominations à titre définitif.

Toutefois, les années de service admissibles en vertu de la loi sur les pensions des membres du personnel civil de l'Etat, mais étrangères à la magistrature, seront comptées d'après les bases fixées par les lois en vigueur.

Lorsque des modifications sont apportées au barème des traitements, le montant de la pension est augmenté ou réduit selon la règle énoncée à l'article 391.

Selon le cas, le premier président de la cour d'appel ou du travail, le président du tribunal ou le procureur général près la cour d'appel met fin aux fonctions des magistrats suppléants désignés conformément à l'article 383, § 2, soit à la demande du magistrat, soit d'office, soit si le magistrat est reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite d'infirmités ».

B.1.2. Les articles 2 et 3 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses en matière de justice (I) insèrent dans le Code judiciaire les articles 391/1 et 392/1, qui disposent :

« Art. 391/1. Par dérogation à l'article 391, les magistrats qui au 1er janvier 2012 n'ont pas atteint l'âge de 55 ans, ne peuvent pas prétendre à la pension calculée sur la base de l'article 391. Ils conservent néanmoins le droit au bénéfice du tantième 1/30e prévu à l'article 391 pour les services prestés dans la magistrature jusqu'au 31 décembre 2011. De plus, s'ils comptent au moins quinze années dans la magistrature, ils conservent également le bénéfice du tantième 1/30e pour les services autres que ceux prestés dans la magistrature.

Pour les services prestés à partir du 1er janvier 2012, le tantième 1/30e est remplacé par le tantième 1/48e.

Art. 392/1. Par dérogation à l'article 392, pour le magistrat qui est âgé de moins de 55 ans au 1er janvier 2012 et qui est reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite d'infirmités, les tantièmes de 1/30e et 1/35e prévus à l'article 392, alinéa 2, sont remplacés par le tantième 1/48e pour les services prestés à partir du 1er janvier 2012 ».

B.1.3. Les dispositions attaquées suppriment, pour les magistrats qui n'ont 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.

B.1.4. L'article 4 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses en matière de justice (I) dispose que les articles 2 et 3 entrent en vigueur le 1er janvier 2012.

B.2. Les dispositions attaquées ont été justifiées comme suit dans le commentaire de l'amendement par lequel elles ont été insérées :

« L'accord budgétaire du gouvernement prévoit un assainissement des finances publiques de l'ordre de 11,3 milliards d'euros. Afin de pouvoir réaliser un tel assainissement et conserver le niveau de bien être, des mesures en matière de pension s'imposent et notamment en matière de pensions du secteur public.

Les mesures structurelles déjà prises en matière de pensions du secteur public dans un autre projet, doivent concerner également les magistrats...

Compte tenu du fait que les pensions des magistrats relève[nt] de l'organisation des Cours et Tribunaux, matière reprise à l'article 77 de la Constitution, les présentes dispositions doivent faire l'objet d'un examen bicaméral.

A l'heure actuelle, la pension des magistrats est calculée, sur la base, selon le cas, des tantièmes 1/30e ou 1/35e.

Les articles 2 et 3 remplacent ces tantièmes préférentiels par celui de 1/48e pour les services prestés à partir du 1er janvier 2012

Ce nouveau mode de calcul ne s'appliquera toutefois pas aux magistrats qui ont atteint l'âge de 55 ans au 1er janvier 2012.

Il est à remarquer qu'une autre mesure prise en matière de pension concerne également les magistrats, à savoir le remplacement du calcul de la pension sur la base du traitement moyen des 5 dernières années par le traitement des 10 dernières années. Mais cette mesure ne nécessite pas pour les magistrats l'adoption d'une disposition particulière dans la mesure où le Code judiciaire en ses articles 391 et 392, fait référence à l'article 8 de la loi 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, article qui sera modifié dans le cadre d'un autre projet » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1953/003, pp. 2-3).

En commission de la Justice du Sénat, la ministre de la Justice a exposé ce qui suit concernant les dispositions attaquées :

« Le chapitre 2 porte sur des modifications du Code judiciaire en ce qui concerne les pensions des magistrats. Ces dispositions ont été insérées par voie d'amendement à la Chambre des représentants. Les modifications proposées cadrent avec la réforme globale des pensions et si elles sont traitées en commission de la Justice, c'est uniquement pour des raisons liées à la technique législative. En effet, les pensions des magistrats sont réglées par le Code judiciaire. Dans la grande réforme des pensions, toutes les pensions seront calculées sur la base des tantièmes 1/30 ou 1/35 [lire : Dans la grande réforme des pensions, le calcul de toutes les pensions basées sur les tantièmes 1/30 et 1/35 sera modifié]. Le calcul de la pension se base sur un traitement de référence multiplié par le nombre d'années de service. Le chiffre ainsi obtenu est multiplié par le tantième 1/30 ou 1/35 selon que les magistrats ont travaillé moins ou plus de 20 ans et selon qu'il s'agit ou non des 5 premières années de leur carrière. Pour les services prestés à partir du 1er janvier 2012, le tantième 1/30 est remplacé par le

tantième 1/48. Cette modification s'applique non seulement aux magistrats, mais aussi à toutes les professions dont la pension est calculée sur la base de tantièmes de moins de 1/48, par exemple pour les professeurs. Il s'ensuit que pour arriver à une pension complète, les magistrats devront eux aussi travailler plus longtemps. Le but de cette réforme globale est d'arriver à un système de pensions qui reste payable pour les générations à venir » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1409/2, pp. 2-3) .

En ce qui concerne le premier moyen

B.3. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 151 à 155 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique. En alignant le régime de pension des magistrats sur celui du personnel de la fonction publique, les dispositions attaquées traiteraient de manière identique, sans justification raisonnable, deux catégories de personnes qui se trouvent dans des situations distinctes en raison du statut des magistrats inscrit dans la Constitution. Le tantième de 1/48 applicable empêcherait dorénavant de nombreux magistrats de constituer une pension complète. La limite d'âge de 55 ans pour l'application du nouveau régime ne pourrait pas davantage être justifiée.

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). Le ministre compétent a déclaré :

« [...] 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 des pensions des magistrats, qui est en grande partie calquée sur la réforme des pensions du personnel des services publics (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1953/003, pp. 2-3), cadre donc avec l'objectif du législateur, de prendre un ensemble de mesures afin de 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 pèse 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, ou si une même réglementation est rendue applicable à des catégories de personnes qui ne se trouvent pas dans des situations 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. Les articles 151, 152, 154 et 155 de la Constitution inscrivent dans la Constitution les caractéristiques principales du statut du pouvoir judiciaire. Cette consécration constitutionnelle vise avant tout à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, étant donné que cette indépendance est essentielle dans un régime de séparation des pouvoirs.

L'article 151 de la Constitution règle à cet effet la nomination et la désignation de magistrats. L'article 152 de la Constitution garantit que les juges sont nommés à vie, qu'ils ne peuvent être démis de leur fonction que par un jugement et qu'ils ne peuvent être déplacés que de leur propre consentement. En vertu de l'article 154 de la Constitution, la loi fixe leur traitement. L'article 155 de la Constitution prévoit qu'aucun juge ne peut en principe accepter d'un gouvernement des fonctions salariées.

B.7.2. Bien que les principes de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la séparation des pouvoirs soient des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit, ils n'impliquent pas que les conditions de rémunération et de pension des magistrats ne puissent être alignées, par le législateur compétent pour le traitement et la pension des magistrats, sur le régime applicable au personnel du secteur public.

L'article 152 de la Constitution, qui a été révisé par la disposition constitutionnelle du 23 janvier 1981, exige que les traitements et pensions des juges soient fixés par la loi; cette disposition n'exige pas que la pension soit un traitement continué comme c'était le cas, avant la loi du 5 août 1978, de la pension d'éméritat. Cette révision a été justifiée comme suit au cours des travaux préparatoires :

« De même, il est proposé que le texte de la Constitution confie explicitement au législateur le soin de déterminer la pension des magistrats du siège. Pareille disposition ne porte aucunement atteinte au principe de l'indépendance des juges et se situe entièrement dans la ligne de l'octroi formel de la compétence dont le législateur est déjà investi en vertu de l'article [154] de la Constitution en ce qui concerne la fixation du traitement des membres de l'ordre judiciaire » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1979, n° 10-11/1, p. 2).

B.8. Bien qu'il soit plus défavorable que les anciens tantièmes préférentiels 1/30 et 1/35 qui étaient d'application, le tantième 1/48 est toujours plus favorable que celui qui s'applique au personnel du secteur public.

En vertu de l'article 8, § 1er, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, la pension de retraite est en principe effectivement « liquidée à raison, pour chaque année de service de 1/60e du traitement de référence ». L'article 95 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses a prévu, pour le personnel des services publics, qu'il ne pouvait y avoir, pour les services prestés après le 31 décembre 2011, de tantième plus favorable que le tantième 1/48. Les dispositions attaquées déclarent ce même principe applicable aux magistrats, lesquels se trouvent dès lors toujours dans une position plus favorable que celle de la majorité des fonctionnaires, et également dans une position plus favorable que celle des catégories du personnel des services publics qui, à titre d'exception déjà, bénéficient du tantième 1/50.

La circonstance qu'un nombre très limité de catégories de personnes bénéficient de tantièmes plus favorables que 1/48 ne permet pas de conclure que le tantième applicable aux magistrats soit dénué de justification raisonnable.

B.9.1. La pension du personnel des services publics, en ce compris celle des magistrats, est calculée conformément à la formule suivante : tantième x traitement de référence x nombre d'années de service admissibles. Etant donné que le traitement de référence des magistrats est généralement supérieur à celui des autres agents des services publics ayant la

même ancienneté, le montant de leur pension sera dès lors également plus élevé pour un nombre identique d'années de service admissibles.

B.9.2. Par ailleurs, les dispositions attaquées n'ont effet que pour les services prestés après le 31 décembre 2011. Pour les services prestés antérieurement, les magistrats continuent de bénéficier des tantièmes 1/30 et 1/35, indépendamment de leur âge au 1er janvier 2012 et de l'âge auquel ils ont accédé à la magistrature.

B.10.1. A titre de mesure transitoire, le législateur a prévu que les pensions des magistrats qui avaient déjà atteint l'âge de 55 ans au 1er janvier 2012 seront encore calculées selon les articles 391 et 392 du Code judiciaire. Cette mesure correspond au régime transitoire prévu par l'article 97 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, pour l'application des tantièmes dans le calcul de la pension du personnel des services publics.

B.10.2. 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 porte une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.10.3. La distinction établie par le législateur repose sur un critère objectif, à savoir la circonstance que le magistrat a ou non atteint l'âge de 55 ans au 1er janvier 2012.

B.10.4. En outre, la distinction établie par le législateur est pertinente et raisonnablement justifiée : d'une part, l'impact de la modification des tantièmes demeure dans des limites raisonnables; d'autre part, le législateur a considéré qu'il ne serait pas équitable de soumettre immédiatement aux nouvelles règles les magistrats plus âgés, qui sont déjà proches de la retraite.

Au cours des travaux préparatoires, il a été dit à ce sujet, concernant les modifications du régime de pension du personnel du secteur public :

« 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.11. Les dispositions attaquées ne sont pas non plus dénuées de justification raisonnable à l'égard des magistrats qui ont accédé à la magistrature à un âge avancé, généralement par la deuxième ou la troisième voie d'accès. Ils ne perdent pas, dans cette circonstance, les droits à la pension qu'ils ont constitués sous un autre statut, dans le cadre d'un autre régime de pension ou non, de sorte que le montant total de leur pension sera plus élevé que le montant auquel ils ont droit en vertu des dispositions attaquées.

Du fait que l'âge de la retraite des magistrats dépasse, en vertu de l'article 383 du Code judiciaire, de deux ou cinq ans l'âge de la retraite du personnel des services publics, les magistrats qui ont accédé à la magistrature à un âge avancé peuvent par ailleurs constituer plus d'années de service admissibles que les fonctionnaires qui sont entrés dans la fonction publique au même âge.

B.12. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au second moyen

B.13. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 77, 152 et 154 de la Constitution. Bien que les dispositions attaquées soient issues d'une procédure législative bicamérale – conformément à l'article 77 de la Constitution –, l'assimilation du régime de pension des magistrats à celui du personnel des pouvoirs publics aurait *de facto* pour effet que le Sénat ne sera plus en mesure, à l'avenir, de participer aux décisions concernant d'autres modifications du régime de pension des magistrats.

B.14. La Cour n'est pas compétente pour contrôler une disposition législative au regard des règles qui déterminent la répartition des compétences entre la Chambre des Représentants et le Sénat, étant donné qu'elle ne peut contrôler, en règle, la constitutionnalité de dispositions législatives qu'en ce qui concerne leur contenu, mais non en ce qui concerne leur processus

d'élaboration. En vertu de l'article 82 de la Constitution, les conflits de compétence entre les deux chambres législatives sont réglés par une commission de concertation parlementaire. La répartition des compétences entre la Chambre des Représentants et le Sénat ne fait pas partie des « règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions », visées à l'article 1er, 1°, et à l'article 26, § 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Le second moyen est irrecevable.

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 16 mai 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt