

Numéro du rôle : 5667
Arrêt n° 78/2014 du 8 mai 2014

ARRET

En cause : le recours en annulation totale ou partielle des articles 2, 4°, et 3, 1°, alinéa 1er, de la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public, introduit par Jean Degrave et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

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 19 juin 2013 et parvenue au greffe le 20 juin 2013, un recours en annulation totale ou partielle des articles 2, 4°, et 3, 1°, alinéa 1er, de la loi du 21 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public (publiée au *Moniteur belge* du 21 décembre 2012, troisième édition) a été introduit par Jean Degrave, Walter De Schryver, Tom Cautaerts et Paul Quets, assistés et représentés par Me P. Luypaers, avocat au barreau de Louvain.

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

A l'audience publique du 11 mars 2014 :

- ont comparu :

. Me H.-K. Carême, avocat au barreau de Louvain, *loco* Me P. Luypaers, pour les parties requérantes;

. Me A. Carton, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me D. D'Hooghe, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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 à l'intérêt

A.1.1. Les requérants sont tous des contrôleurs aériens qui sont occupés statutairement par l'entreprise publique autonome Belgocontrol. Pour le calcul de leur pension, ils relèvent du tantième avantageux de 1/50. Avant la réforme des retraites, ils pouvaient partir à la retraite à partir de l'âge de 60 ans et pouvaient prétendre à une pension complète après une carrière de 37,5 ans. Ils font valoir que la seconde disposition attaquée les exclut à tort des catégories en faveur desquelles les conditions préférentielles de mise à la retraite (en matière d'âge et de durée de la carrière) sont maintenues et que la première disposition attaquée prévoit dès l'année 2017 un coefficient inférieur à celui prévu pour les années 2013-2016, de sorte qu'ils devront travailler plus longtemps par rapport au nombre d'années requis pour obtenir une pension complète.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des requérants étant donné qu'ils ont toujours été soumis aux règles ordinaires du départ à la retraite anticipé et qu'ils n'ont jamais pu bénéficier des conditions préférentielles dérogatoires. Ils n'auraient aucun intérêt à attaquer un régime qui instaure pour eux des conditions préférentielles en matière de carrière, en dérogation aux nouvelles règles générales en vigueur (première disposition attaquée), et qui confirme des exceptions légales de longue date relatives à la carrière et à l'âge pour certaines catégories de personnes (seconde disposition attaquée).

A.1.3. Les requérants précisent dans leur mémoire en réponse que leur recours ne tend pas à obtenir le même régime préférentiel de retraite que celui dont jouit le personnel roulant de la SNCB, ou celui applicable à certains membres de la police ou aux militaires, mais à obtenir, en tant que catégorie comparable à celle du personnel roulant de la SNCB, une chance de bénéficier d'un régime de retraite plus favorable qui maintiendrait, pour les contrôleurs aériens également, les conditions d'âge et de carrière qui leur sont applicables, peu importe que lesdites conditions puissent être qualifiées de « dérogatoires » ou de « préférentielles ».

A.1.4. Le Conseil des ministres persiste dans son point de vue selon lequel les requérants n'ont pas intérêt à l'annulation des dispositions attaquées. En ce qui concerne plus particulièrement la première disposition attaquée, il ajoute que la discrimination alléguée repose sur une lecture incorrecte de la disposition, ce qui sera démontré dans le cadre de la défense au fond.

Quant au moyen

A.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Dans la première branche du moyen, les requérants critiquent la différence de traitement entre, d'une part, les catégories dérogatoires figurant à l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011 et, d'autre part, les personnes qui relèvent du champ d'application général du nouveau régime prévu par l'article 46, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 1984 et ce, qu'elles aient bénéficié ou non dans le passé d'un système de retraite dérogatoire ou de conditions d'âge préférentielles. Selon les requérants, une justification raisonnable fait particulièrement défaut à la différence de traitement entre les contrôleurs aériens et le personnel roulant de la SNCB-Holding.

Le simple constat que l'ancienne réglementation soumettait les catégories dérogatoires à un autre âge de la retraite ne saurait justifier la distinction qui est opérée et le motif de la sécurité ne peut pas davantage suffire, selon les requérants. Les contrôleurs aériens exercent eux aussi un métier où ils assurent la sécurité des usagers et pour lequel ils doivent disposer d'une licence, comportant une composante médicale, opérationnelle et linguistique. Les requérants font observer que, conformément à un arrêté royal du 14 septembre 1997, les contrôleurs aériens sont obligatoirement mis en disponibilité à partir de l'âge de 55 ans jusqu'à l'âge de 60 ans (plus précisément l'âge auquel, sous l'ancien régime de retraite, l'âge du départ à la retraite était atteint), parce qu'en raison de leur âge, ils sont présumés ne plus être fonctionnellement en état d'exercer encore leur profession sans constituer un risque accru pour la sécurité des usagers.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés par l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011, modifié par l'article 3, 1°, de la loi du 13 décembre 2012. Il souligne en premier lieu la nécessité de la réforme des retraites, dont fait partie cette disposition, et la large liberté d'action dont dispose le législateur en la matière. Le maintien des trois catégories dérogatoires que prévoit la disposition (le personnel roulant de la SNCB-Holding, la police intégrée et les militaires) est, de l'avis du Conseil des ministres, raisonnablement justifié et proportionné aux objectifs du législateur.

En ce qui concerne en particulier les membres du personnel roulant de la SNCB-Holding, le Conseil des ministres déclare que leur régime de retraite s'est développé historiquement et a suscité des attentes légitimes. Il renvoie également à la pénibilité de leur travail et aux situations dangereuses auxquelles ils sont confrontés. En outre, le législateur avait pour but de tenir compte d'un accord conclu à la suite de négociations sociales. Tous ces facteurs ne s'appliqueraient pas - ou pas dans la même mesure - aux contrôleurs aériens. Par rapport également aux deux autres catégories dérogatoires, la différence de traitement reposerait sur un critère objectif et serait raisonnablement justifiée. Le Conseil des ministres fait référence à cet égard à l'arrêt n° 177/2002 du 5 décembre 2002.

Pour apprécier la proportionnalité de la disposition attaquée, le Conseil des ministres estime qu'il faut tenir compte des mesures transitoires prévues par le législateur, du mécanisme du coefficient multiplicateur pour le calcul de la durée minimale de la carrière (voy. la seconde branche du moyen), de la possibilité d'octroyer une mise en disponibilité, à laquelle les requérants font eux-mêmes référence, et, enfin, de l'introduction d'un complément d'âge pour les fonctionnaires qui poursuivent leur carrière après l'âge auquel ils pourraient partir à la retraite anticipée.

A.2.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérants affirment que la liberté d'action du législateur n'est pas absolue et qu'il faut expressément justifier, par rapport à l'objectif de préserver la viabilité des retraites, la raison pour laquelle des catégories dérogatoires ont été prévues. Ils observent que les éléments avancés par le Conseil des ministres pour justifier la différence de traitement ne trouvent aucun appui dans les travaux préparatoires. Ceux-ci renvoient seulement à l'autre âge de la retraite de la catégorie avec laquelle la comparaison est établie et au motif de la sécurité des usagers. Les autres facteurs dont le Conseil des ministres se prévaut ne sauraient constituer une justification pour la différence de traitement et seraient même en contradiction avec l'objectif poursuivi par la réforme des retraites. Pour le surplus, les requérants soutiennent que rien n'empêcherait que l'âge de la retraite du personnel roulant de la SNCB-Holding soit relevé proportionnellement de la même manière que l'âge de la retraite des autres catégories de fonctionnaires.

Les négociations sociales qui ont été menées et la nécessité de préserver la paix sociale ne peuvent pas davantage être invoquées comme justification, de l'avis des requérants, certainement pas lorsque cet argument est utilisé pour justifier une exception en faveur d'une catégorie de membres du personnel qui recourt régulièrement à l'arme de la grève. Pour les requérants, il ne peut raisonnablement pas être contesté que leur situation de travail est à tout le moins similaire à celle du personnel roulant de la SNCB-Holding, plus précisément en ce qui concerne les prestations irrégulières et le travail de nuit, le degré de flexibilité et d'autonomie requis, le niveau de stress élevé en raison des normes de sécurité strictes, l'isolement sur le lieu de travail et l'augmentation de la flexibilité due à l'espace aérien unique européen.

Les requérants affirment que les contrôleurs aériens sont confrontés dans la même mesure que le personnel roulant de la SNCB-Holding à des situations dangereuses. Leur intervention a en effet un impact direct sur la sécurité des personnes à bord des aéronefs concernés comme sur celle des personnes au sol. Le fait que les contrôleurs aériens effectuent leurs tâches dans une tour et non dans un aéronef n'y changerait rien. En ce qui concerne le régime de la mise en disponibilité, les requérants observent enfin que cette possibilité n'existe que jusqu'à l'âge de 60 ans. Par conséquent, dans la mesure où l'âge de la retraite est relevé pour les contrôleurs aériens, la sécurité des usagers est compromise si les contrôleurs aériens devaient encore reprendre leurs activités jusqu'à l'âge effectif du départ à la retraite.

A.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres rejette le raisonnement des requérants selon lequel il ne faudrait pas tenir compte des motifs sur lesquels s'est fondé le législateur dans le passé pour créer la différence de traitement contestée. Par rapport à l'argument selon lequel l'âge de la retraite du personnel roulant de la SNCB-Holding aurait tout aussi bien pu être relevé proportionnellement, le Conseil des ministres soulève qu'il n'appartient pas aux requérants d'indiquer de quelle manière le législateur doit honorer concrètement les attentes légitimes en matière de retraite du personnel concerné. Il estime par ailleurs que l'exception en faveur du personnel roulant de la SNCB-Holding n'est pas problématique au regard du principe d'égalité, puisque ce personnel a bénéficié dans le passé de conditions d'âge et de carrière préférentielles, contrairement aux requérants. Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour, plus exactement de l'arrêt n° 177/2002 déjà cité auparavant, que le simple objectif consistant à respecter les attentes existantes en matière de retraite peut suffire en soi pour justifier une différence de traitement. Enfin, le régime de disponibilité invoqué n'est pas pertinent, de l'avis du Conseil des ministres, pour apprécier la constitutionnalité de la disposition attaquée, étant donné que la limite d'âge établie pour la mise en disponibilité a été fixée par voie de règlement.

A.3.1. La seconde branche du moyen critique la différence de traitement entre, d'une part, les personnes dont la pension est calculée selon le régime de base (tantième 1/60) et, d'autre part, les personnes bénéficiant d'un tantième plus favorable, comme les requérants (tantième 1/50). Le coefficient multiplicateur instauré par l'article 46, § 3/1, de la loi du 15 mai 1984 assouplit, dans les systèmes dans lesquels s'applique un tantième plus favorable que 1/60 - et où donc la pension maximale est atteinte plus rapidement -, les conditions de la durée minimale de la carrière exigée pour la pension. De ce fait, cette durée minimale est *de facto* atteinte, pour la période 2013-2016, après 40/45 de la carrière (tant pour le tantième 1/60 que pour le tantième 1/50). D'après les requérants, le coefficient multiplicateur serait systématiquement, sans justification raisonnable, réduit à partir

de 2017 jusqu'en 2022, alors que les conditions de carrière dans le régime de base restent inchangées. Les travaux préparatoires ne feraient mention d'aucune justification pour cette réduction.

La réduction du coefficient multiplicateur aurait pour effet de durcir, à partir de 2017, le calcul des conditions de carrière pour la retraite anticipée dans les régimes où s'applique un tantième plus favorable, alors que tel n'est pas le cas pour le tantième ordinaire. Il s'ensuivrait que le tantième de 1/50 pour une personne disposant d'une carrière complète perdrait *de facto* tout son intérêt pratique à partir de 2017, de l'avis des requérants.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, le régime attaqué instaure un avantage pour les requérants (ensuite duquel ils n'auraient d'ailleurs aucun intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, voir A.1.2). L'application du coefficient multiplicateur permet en effet d'atteindre plus rapidement la durée de carrière requise pour les personnes qui bénéficient d'un tantième de 1/50 et ce, de manière illimitée dans le temps. Pour les personnes soumises au tantième de 1/60, la condition de carrière s'élève à 38 ans à partir de 2013 et à 40 ans à partir de 2015. Pour les personnes jouissant d'un tantième de 1/50, une condition de carrière plus favorable s'applique, moyennant une période transitoire de 2013 à 2022. La condition de carrière augmente graduellement pour se stabiliser à 38 ans, 3 mois et 30 jours en 2022. Le Conseil des ministres constate que les requérants ne contestent pas le choix du législateur d'octroyer des limites d'âge plus favorables en matière de retraite à la catégorie des personnes bénéficiant de tantièmes préférentiels, mais seulement l'abaissement des coefficients multiplicateurs pour les années 2017 à 2022.

Le Conseil des ministres attire également l'attention, à cet égard, sur la liberté d'action étendue dont dispose le législateur. Les travaux préparatoires font apparaître que ce dernier a estimé « logique et équitable » d'assouplir les nouvelles règles (plus strictes) relatives à l'âge de la retraite pour les personnes qui bénéficient d'un tantième plus favorable instauré par la loi, étant donné que par rapport à des personnes soumises à un tantième de 1/60, elles sont susceptibles d'atteindre plus rapidement la pension maximale. Il existe donc une justification raisonnable pour cet assouplissement, dont l'effet se réduit lentement à partir de 2017 sans toutefois s'éteindre complètement. Cette réduction progressive de 2017 à 2022 est, à son tour, justifiée par le souci de préserver la viabilité des pensions. Plus une personne reste active longtemps sur le marché de l'emploi, plus elle contribue au système des retraites - et moins elle en perçoit des indemnités. De plus, le choix du législateur de répartir sur environ une décennie la résorption des conditions de carrière plus favorables est dicté par l'objectif d'adapter de manière progressive la situation existante.

Etant donné que les requérants pourront toujours partir anticipativement à la retraite en 2022 (et ultérieurement) après une carrière plus courte (38 ans, 3 mois et 30 jours) que les personnes soumises au tantième de 1/60 (40 ans), le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi le tantième de 1/50 perdrait *de facto* tout son intérêt pratique pour une personne disposant d'une carrière complète à partir de 2017. Il en déduit que le point de vue des requérants repose sur une lecture incorrecte de la disposition attaquée. En ce qui concerne, enfin, la proportionnalité de la mesure attaquée, le Conseil des ministres fait en grande partie valoir les mêmes éléments qu'à l'égard de l'autre disposition attaquée (A.2.2).

A.3.3. Les requérants exposent, dans leur mémoire en réponse, que l'instauration du coefficient vise à aligner la durée réelle du travail à prester sur le nombre d'années de service requis pour obtenir une pension complète. Ce système impliquerait que le régime ne peut pas être apprécié sur la base du nombre d'années de service réellement à prester, mais seulement sur la base du rapport entre ces années de service réellement à prester, d'une part, et le nombre d'années de service nécessaire pour obtenir une pension complète, d'autre part. Le constat selon lequel les requérants devront toujours prester moins d'années de service effectives en 2022 que des personnes soumises au tantième de 1/60 manquerait donc totalement de pertinence eu égard à l'objectif annoncé par le législateur. Les requérants devront prester en tout état de cause davantage que 40/45 du nombre d'années de service requis pour obtenir une pension complète, tandis qu'il suffira toujours pour les autres personnes de prester 40/45 du nombre d'années de service.

Les requérants observent en outre que la disposition attaquée n'a pas d'effet sur l'âge du départ à la retraite anticipé mais seulement sur le calcul de la durée de carrière. La nécessité de relever l'âge du départ à la retraite anticipé ne saurait dès lors justifier un abaissement progressif du coefficient, pas plus que le constat que des mesures transitoires ont été prévues pour atténuer l'effet de l'augmentation de l'âge de la retraite anticipée.

Les requérants constatent que les travaux préparatoires de la disposition attaquée n'offrent aucune justification pour la résorption progressive du coefficient. Il en ressort par contre que le coefficient a été instauré non pas pour prévoir une mesure transitoire progressive mais pour compenser, pour les personnes bénéficiant

d'un tantième préférentiel légal, le fait d'atteindre plus tôt la pension maximale. Il n'est justifié nulle part pourquoi il serait ensuite nécessaire de diminuer encore cet avantage de manière progressive à partir de 2016 alors que le fondement pour instaurer le coefficient est resté le même. Il en irait d'autant plus ainsi que le Conseil des ministres reconnaît que l'instauration du coefficient ne constitue pas une mesure transitoire mais une mesure à effet permanent.

A.3.4. Selon le Conseil des ministres, l'argument des requérants en A.3.3 équivaut à un moyen nouveau, plus précisément en ce qu'ils insistent dans celui-ci sur le rapport entre les années de service à prester et le nombre d'années de service nécessaire pour obtenir le bénéfice d'une pension complète. Du reste, le Conseil des ministres met en doute la pertinence de ce rapport, qui ne se retrouve en outre nulle part dans la loi ou les travaux préparatoires. Pour le surplus, le Conseil des ministres rappelle que la catégorie de personnes à l'égard de laquelle la discrimination est alléguée ne peut bénéficier d'aucun coefficient multiplicateur. Dans la mesure où les requérants font valoir que la disposition attaquée n'aurait aucun effet sur l'âge du départ à la retraite anticipé mais affecterait seulement le calcul de la durée de carrière, le Conseil des ministres observe, pour finir, que ces deux facteurs sont liés, puisqu'ils constituent des conditions cumulatives (tant l'âge que le nombre d'années de service doivent être atteints). La nécessité de relever l'âge du départ à la retraite anticipé peut dès lors justifier la réduction progressive du coefficient.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les dispositions attaquées font partie du chapitre 2 (« Augmentation de l'âge de la pension immédiate ou différée ») de la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public.

La loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses (articles 85 à 92) avait déjà instauré un relèvement de l'âge de la pension anticipée de 60 à 62 ans. Les dispositions présentement attaquées visent à en préciser et à en affiner les effets.

B.1.2. Avant la loi précitée du 28 décembre 2011, les fonctionnaires statutaires pouvaient prendre leur retraite à partir de l'âge de 60 ans et « à la condition de compter au moins cinq années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension » (article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions). Il s'agissait en réalité d'une retraite anticipée, qui dérogeait à l'âge légal de la retraite fixé en principe pour les fonctionnaires statutaires, comme pour les travailleurs salariés et les indépendants, à 65 ans (article 1er de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques).

La loi du 28 décembre 2011 a généralisé cette retraite anticipée pour les fonctionnaires statutaires (article 88), mais elle a simultanément prévu non seulement un relèvement de l'âge auquel cette retraite peut prendre cours, mais également une augmentation du nombre d'années de service qui doivent être accomplies et qui s'élève en principe à 40 ans (article 85).

B.1.3. La pension des fonctionnaires statutaires est calculée conformément à la formule suivante : $\text{tantième} \times \text{traitement de référence} \times \text{nombre d'années de service admissibles}$. Le traitement de référence est en principe le traitement moyen des dix 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 générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques). Certaines catégories de fonctionnaires bénéficient toutefois, à titre d'exception, d'un tantième de 1/50 (article 8, § 3, 3°, de la même loi).

L'article 2, 4°, de la loi du 13 décembre 2012 - la première disposition attaquée - prévoit des conditions particulières en ce qui concerne le nombre d'années de service requis pour les fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième plus favorable que 1/60. Il ajoute plus précisément à l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions les deux paragraphes suivants :

« § 3/1. Pour déterminer si le nombre minimum d'années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension prévu au § 1er, alinéas 1er, 1°, et 3, au § 2 et au § 3, alinéas 2 à 4, est atteint, la durée des services visés à l'alinéa 2 rendus dans une fonction à laquelle la loi attache, pour le calcul de pension, un tantième plus favorable que 1/60e est multipliée par le coefficient fixé à l'alinéa 5 qui correspond au tantième attaché à ces services, à l'année de prise de cours de la pension et au nombre minimal d'années de services exigé.

Les services visés à l'alinéa 1er sont les services réellement prestés, les congés avec maintien de la rémunération et les situations énumérées dans la liste visée à l'article 88, alinéa 5, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, admissibles pour l'ouverture du droit à la pension, ainsi que les années de carrière comme pompier volontaire visées au § 1er, alinéa 2, 2°. Même si, pour le calcul de la pension, le tantième préférentiel

n'est pas maintenu pendant les situations énumérées dans la liste précitée, le coefficient visé à l'alinéa 5 doit être appliqué à cette période en fonction du tantième qui aurait été lié à cette période si l'intéressé avait continué à prester des services effectifs dans la fonction qu'il exerçait avant cette situation.

L'alinéa 1er est également applicable aux services visés à l'alinéa 2 prestés à la SNCB-Holding.

L'alinéa 1er n'est pas applicable aux services prestés auprès d'organismes dont le régime de pensions est régi par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit.

Le ou les coefficients visés à l'alinéa 1er sont fixés comme suit :

Année de prise de la pension	Tantième 1/55					Tantième 1/50 et autres tantièmes plus favorables				
	Nombre minimal d'années de services exigé					Nombre minimal d'années de services exigé				
	38 ans	39 ans	40 ans	41 ans	42 ans	38 ans	39 ans	40 ans	41 ans	42 ans
2013	1,0910	-	1,0908	-	-	1,1999	-	1,2001	-	-
2014	1,0910	1,0909	1,0908	-	-	1,1999	1,2000	1,2001	-	-
2015	-	1,0909	1,0908	1,0910	-	-	1,2000	1,2001	1,1999	-
2016	-	-	1,0908	1,0910	1,0909	-	-	1,2001	1,1999	1,2000
2017	-	-	1,0644	1,0649	1,0654	-	-	1,1706	1,1714	1,1722
2018	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,1429	1,1443	1,1454
2019	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,1164	1,1181	1,1200
2020	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,0908	1,0933	1,0957
2021	-	-	1,0390	1,0401	1,0500	-	-	1,0667	1,0697	1,0722
A partir de 2022		-	1,0390	1,0401	1,0500		-	1,0436	1,0467	1,0500

Chaque période ininterrompue admissible pour l'ouverture du droit à la pension, subdivisée, le cas échéant, en périodes séparées selon le tantième attaché aux services, est comptée depuis sa date de début jusqu'à sa date de fin incluses. Les jours faisant partie d'un mois calendrier incomplet sont pris en compte à concurrence de la fraction qu'ils représentent par rapport au nombre de jours réellement compris dans ce mois calendrier complet. Le résultat de ce décompte est, pour chaque période séparée, exprimé en mois avec quatre décimales, en arrondissant vers le haut si la cinquième décimale est égale à ou plus grande que cinq. Le même arrondi est appliqué au produit obtenu après avoir multiplié la somme de ces périodes séparées, additionnées par tantième, par le coefficient visé à l'alinéa 5. La somme de ces produits est exprimée en mois avec quatre décimales.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, décider de maintenir, pour les années après 2019, le coefficient 1,1200 fixé dans la dernière colonne du tableau à l'alinéa 5, pour les cas visés dans cette colonne.

§ 3/2. L'application du § 1er, alinéa 2, 1°, ne peut avoir pour effet que pour une année civile déterminée plus de 12 mois soient pris en compte pour l'ouverture du droit à la pension ».

B.1.4. Le relèvement de l'âge de la retraite anticipée de 60 à 62 ans ne modifie pas les âges préférentiels de la mise à la retraite fixés pour le personnel roulant de la SNCB-Holding, la police intégrée et les militaires (article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011).

L'article 3, 1°, de la loi du 13 décembre 2012 - la seconde disposition attaquée - tend à préciser davantage le maintien précité des droits à la pension. Les requérants poursuivent l'annulation de cette disposition en ce qu'elle remplace l'alinéa 2 de l'article 88 précité par la disposition suivante :

« L'alinéa 1er ne porte pas préjudice aux conditions de durée de services et aux âges préférentiels de mise à la pension prévus :

- pour le personnel roulant de la SNCB-Holding;
- pour la police intégrée;
- pour les militaires;

- pour les anciens militaires visés à l'article 10 de la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit, à l'article 5*bis* de la loi du 25 février 2003 portant création de la fonction d'agent de sécurité en vue de l'exécution des missions de police des cours et tribunaux et de transfert des détenus, à l'article 10 de la loi du 16 juillet 2005 instituant le transfert de certains militaires vers un employeur public et à l'article 194 de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des Forces armées ».

B.1.5. A compter du 1er janvier 2014, tous les membres du personnel statutaire et non statutaire au service de la SNCB-Holding au 31 décembre 2013 sont de plein droit transférés vers « HR Rail », sans que cela n'entraîne une modification de leur statut juridique (article 2 de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges). L'alinéa 3 de l'article 46, § 3/1, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, inséré par la première disposition attaquée, est complété par les termes « ou à HR Rail » (article 37 du même arrêté royal). A l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, modifié par la seconde disposition attaquée, les termes « la SNCB-Holding » sont remplacés par les mots « HR Rail » (article 47

du même arrêté royal). Ces modifications n'ont pas d'incidence directe sur le recours en annulation.

Quant à l'intérêt

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des requérants à l'annulation des dispositions attaquées.

B.2.2. Les requérants sont des contrôleurs aériens qui sont occupés statutairement par l'entreprise publique autonome Belgocontrol. Ils bénéficient d'une pension de retraite à charge du Trésor public « dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les fonctionnaires publics » (article 176, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques). En outre, les contrôleurs aériens relèvent de la catégorie des fonctionnaires qui bénéficient du tantième avantageux de 1/50.

B.2.3. Les requérants sont susceptibles d'être affectés directement et défavorablement par une disposition qui accorde à d'autres catégories du personnel du secteur public un régime de retraite plus favorable, comme le fait la seconde disposition attaquée. Il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation leur procure un avantage immédiat. La circonstance que les requérants obtiendraient une chance que leur situation soit réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de la disposition attaquée suffit à justifier leur intérêt à attaquer cette disposition. A cet égard, il n'est pas pertinent qu'ils aient également été soumis dans le passé, comme l'invoque le Conseil des ministres, aux règles ordinaires de mise à la retraite et qu'ils n'aient dès lors jamais pu bénéficier des conditions préférentielles dérogatoires.

B.2.4. La première disposition attaquée prévoit, selon les requérants, un coefficient inférieur à partir de l'année 2017 à celui prévu pour les années 2013-2016, de sorte qu'ils devront travailler plus longtemps proportionnellement au nombre d'années requis pour bénéficier d'une pension complète. Etant donné que l'intérêt des requérants dépend de la portée de la disposition attaquée, l'examen de celui-ci coïncide avec l'examen du fond de l'affaire.

B.2.5. L'exception est rejetée.

Quant au moyen

B.3. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, modifié par la seconde disposition attaquée, prévoit un régime plus favorable pour certaines catégories de fonctionnaires, auxquelles les requérants n'appartiennent pas (première branche), et en ce que l'article 46, §§ 3/1 et 3/2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, inséré par la première disposition attaquée, prévoit un régime en ce qui concerne le calcul de la durée de la carrière qui se révélerait moins favorable à partir de 2017 pour les requérants (tantième 1/50) que pour les fonctionnaires soumis au tantième ordinaire de 1/60 (seconde branche).

B.4. Les dispositions attaquées font partie d'une réforme structurelle des retraites du personnel de la fonction publique, visant à maîtriser à long terme les coûts budgétaires du vieillissement démographique. La réforme vise en premier lieu à ce que les citoyens travaillent plus longtemps.

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.

Pour établir sa politique en matière de pensions, le législateur dispose par conséquent d'un large pouvoir d'appréciation. Il en va d'autant plus ainsi quand le régime concerné a fait l'objet d'une concertation sociale.

B.6. Toutefois, si un régime légal de pension vise certaines catégories de personnes et d'autres non ou si un même régime est applicable à des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes, 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 la situation de l'une ou de l'autre de ces catégories de personnes. Par conséquent, il ne saurait être question de discrimination que si la différence de

traitement qui résulte de l'application des règles en matière de pension entraînait une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées à cet égard.

En ce qui concerne la première branche du moyen

B.7.1. L'âge de 60 ans auquel un fonctionnaire pouvait auparavant partir à la retraite anticipée est relevé progressivement à partir de 2013, plus précisément de 6 mois chaque année, pour rester fixé à 62 ans à partir de 2016. Le nombre d'années de service requis n'augmente lui aussi que progressivement : il s'élève, en principe, à 38 ans à partir de 2013, à 39 ans à partir de 2014 et à 40 ans à partir de 2015.

B.7.2. L'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, modifié par la seconde disposition attaquée, garantit toutefois au personnel roulant de la SNCB-Holding, à la police intégrée et aux (anciens) militaires, le maintien des conditions préexistantes « de durée de services » et des « âges préférentiels de mise à la pension ». Les travaux préparatoires de la loi du 28 décembre 2011 ont explicité ainsi cette exception :

« La raison pour laquelle la police et les militaires sont actuellement exclus de cette réforme réside dans le fait que ces organes assurent des missions de sécurité et qu'ils ont subi très récemment — respectivement en 2001 et en 2007 — des réformes approfondies. Ces réformes étaient assorties de mesures transitoires qui sont encore actuellement en vigueur et peuvent difficilement être remises en cause. Quant au personnel roulant de la SNCB-Holding, il est exclu de cette réforme en raison de l'élément ' sécurité ' (cf. Buizingen). De plus, les trois catégories précitées sont soumises à une réglementation différente en ce qui concerne l'âge de la retraite » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/016, p. 11).

B.7.3. La circonstance qu'un nombre très restreint de catégories de personnes bénéficient d'un régime plus favorable, tant en ce qui concerne les conditions d'âge qu'en ce qui concerne les conditions de carrière, ne permet pas de déduire que le régime en vigueur pour les contrôleurs aériens serait dénué de justification raisonnable. Eu égard au régime transitoire qui assortit la réforme de cette réglementation, l'article 88, alinéa 2, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, modifié par la seconde disposition attaquée, ne limite pas les droits des requérants de manière disproportionnée.

Du point de vue d'une réglementation cohérente, il peut être considéré comme souhaitable de soumettre toutes les catégories du personnel de la fonction publique à un relèvement de l'âge de la retraite; de plus, il convient de prendre en considération que toute exception subsistante au relèvement de l'âge de la retraite et au nombre d'années de service requis porte non seulement préjudice à l'objectif poursuivi mais également à l'assise sociale nécessaire pour la réforme globale des retraites. Toutefois, il ressortit à la liberté d'action du législateur, compte tenu de la concertation sociale menée à ce sujet et de ce que la pénibilité de certaines fonctions a traditionnellement justifié des mesures dérogatoires, d'apprécier s'il y a lieu de chercher à aligner davantage ou non les régimes existants à cet égard et, le cas échéant, de déterminer à quel moment et de quelle manière il faut réaliser, par des mesures concrètes, une uniformité accrue entre ceux-ci.

B.7.4. En sa première branche, le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen

B.8.1. Comme il a été rappelé en B.7.1, le nombre d'années de service requis est progressivement relevé, en principe, jusqu'à 40 ans à partir de 2015. Les fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième plus favorable que 1/60 - en raison de la pénibilité de leur métier ou à titre de compensation d'une entrée en service tardive (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/004, p. 8) - peuvent atteindre plus rapidement la pension maximale. Pour cette raison, le législateur a estimé qu'il était cohérent que cette catégorie de fonctionnaires obtienne plus rapidement aussi le nombre d'années de service requis :

« L'idée de base qui sous-tend l'article 2, 4^o part du constat que dans les régimes de pensions basés sur le tantième 1/60, une pension complète (maximum relatif-3/4 de la rémunération de référence) est obtenue après 45 ans de services. Par contre, lorsque le régime prévoit, par exemple, un tantième de 1/55 (cas des enseignants) ou 1/50 (entre autres, services comme pompier), le maximum de pension est atteint avec 41 ans 3 mois ou 37 ans 6 mois de services.

Les personnes qui bénéficient d'un tantième plus favorable que le 1/60 pouvant donc arriver plus rapidement à la pension maximale, il a semblé logique et équitable qu'elles puissent, en matière d'âge de mise à la retraite anticipée, se voir accorder un assouplissement

des conditions de durée minimale de carrière » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/001, pp. 9-10).

B.8.2. L'article 46, §§ 3/1 et 3/2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, inséré par la première disposition attaquée, prévoit par conséquent un régime transitoire particulier, qui consiste en ce que les années de service ouvrant le droit à la pension sont multipliées par un coefficient déterminé, selon le tableau figurant à l'alinéa 5 du paragraphe 3/1 :

« Autrement dit, les conditions de durée minimale de services ne sont pas en tant que telles diminuées ou abaissées mais c'est le nombre d'années de services rendus par l'agent qui est augmenté, ce qui lui permet, par rapport au régime de base à 1/60, d'atteindre plus rapidement cette durée minimale » (*ibid.*, p. 10).

Pour les fonctionnaires bénéficiant d'un tantième de 1/50, l'application du coefficient multiplicateur précité signifie que la durée de la carrière s'élève à 31 ans, 8 mois et 1 jour en 2013, ensuite de quoi elle augmentera progressivement pour s'élever à 33 ans, 3 mois et 30 jours en 2016 et à 38 ans, 3 mois et 30 jours à partir de 2022.

B.8.3. Le régime transitoire particulier a pour conséquence que les requérants, qui bénéficient en tant que contrôleurs aériens d'un tantième de 1/50, ont été, de tout temps, soumis à une condition plus souple en matière d'années de service que les fonctionnaires soumis au tantième normal de 1/60. Le grief des requérants selon lequel le régime en cause leur réserverait un sort moins favorable qu'aux fonctionnaires soumis au tantième normal repose dès lors sur une lecture erronée de la disposition attaquée. Les droits des requérants ne sont pas limités de manière disproportionnée par la disposition attaquée.

B.8.4. En sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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, le 8 mai 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen