



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 25/2022  
du 10 février 2022  
Numéros du rôle : 7484 et 7485**

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 3, §§ 1er et 2, et 4 de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales », posées par le Tribunal du travail de Liège, division de Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par deux jugements du 10 décembre 2020, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 15 décembre 2020, le Tribunal du travail de Liège, division de Namur, a posé une question préjudicielle qui, par ordonnance de la Cour du 13 janvier 2021, a été reformulée comme suit :

« L'article 3, § 1er et § 2, et l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales

violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution

en ce que ces dispositions prévoient, pour les membres du personnel ayant presté des services en qualité de temporaires dans l'enseignement, que ces services soient pris en considération pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public lorsqu'ils sont suivis d'une nomination à titre définitif après le 30 novembre 2017 et répondent aux conditions fixées par l'article 3, § 1er,

alors que ces mêmes dispositions excluent la prise en considération de ces services pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, pour les membres du personnel ayant presté ces services en qualité de temporaires dans un autre secteur que celui de l'enseignement ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7484 et 7485 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Armand Vertommen, assisté et représenté par Me S. Gilson, avocat au barreau de Namur;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 10 novembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 24 novembre 2021 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 24 novembre 2021, a fixé l'audience au 22 décembre 2021.

À l'audience publique du 22 décembre 2021 :

- ont comparu :

. Me C. Menier, avocat au barreau de Namur, *loco* Me S. Gilson, pour Armand Vertommen;

. Me V. Pertry, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

De 2005 à 2018, A. Vertommen travaille comme ouvrier d'entretien qualifié désigné à titre temporaire à l'Athénée royal de Jemeppe-sur-Sambre. Avant cela, il avait travaillé comme salarié de 1976 à 1986 et comme indépendant de 1987 à 2005. Le 13 novembre 2017, il introduit une demande de pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés. La décision d'octroi de cette pension lui est notifiée par deux fois par le Service fédéral des Pensions (ci-après : le SFP), le 15 janvier 2018 et le 15 mai 2018. Le 1er juin 2018, A. Vertommen reçoit une proposition de nomination définitive par arrêté ministériel. Le 26 juin 2018, il reçoit une nouvelle proposition de nomination définitive annulant la précédente pour cause d'erreur sur le régime de travail. Il accepte cette proposition. Le 27 juillet 2018, il introduit une demande de pension de retraite du secteur public. Depuis le 1er août 2018, A. Vertommen perçoit donc une pension de retraite du secteur public, une pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés et une pension de retraite dans le régime des travailleurs indépendants. Le 4 septembre 2018, le service des pensions de retraite des Communautés française et germanophone introduit une demande de transfert des cotisations du secteur salarié vers le secteur public, à la suite de la nomination définitive. Le 7 septembre 2018, le transfert est confirmé par le service de régularisation du SFP Secteur salarié, ce qui donne lieu à une révision de la pension de retraite d'A. Vertommen dans le régime des travailleurs salariés. Du fait de la révision, ce dernier ne remplit plus les conditions pour percevoir la pension minimum garantie mixte. Le SFP et l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (ci-après : l'INASTI) lui réclament en outre le remboursement des sommes versées indûment depuis le 1er août 2018.

A. Vertommen introduit devant le Tribunal du travail de Liège, division de Namur, un recours dirigé contre diverses décisions du SFP et de l'INASTI, afin de contester la révision du montant de sa pension. Par deux jugements du 10 décembre 2020, le juge *a quo* constate qu'A. Vertommen dénonce la circonstance que sa nomination dans l'enseignement a entraîné le transfert des cotisations du secteur privé vers le secteur public pour les périodes d'occupation en qualité de temporaire de la fonction publique. Cette circonstance résulte de l'application des articles 3 et 4 de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » (ci-après : la loi du 30 mars 2018). En vertu de ces dispositions, en cas de nomination à titre définitif après le 30 novembre 2017, les services qui ont été accomplis en qualité de membre du personnel non nommé à titre définitif avant la nomination à titre définitif ne sont pas pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension du secteur public, sauf pour les services fournis en qualité de temporaire dans l'enseignement. Le juge *a quo* constate qu'une différence de traitement naît ainsi entre les membres du personnel nommés à titre définitif, selon qu'ils ont été occupés temporairement dans l'enseignement ou dans un autre secteur avant leur nomination définitive. Partant, le juge *a quo* sursoit à statuer et pose la question préjudicielle telle qu'elle a été reformulée par la Cour.

## III. *En droit*

- A -

A.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient que les articles 3 et 4 de la loi du 30 mars 2018 font naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les travailleurs qui font l'objet d'une nomination définitive postérieure au 30 novembre 2017 après avoir été occupés en qualité de membre du personnel non nommé à titre définitif dans l'enseignement et, d'autre part, les travailleurs qui font l'objet d'une nomination définitive postérieure au 30 novembre 2017 après avoir été occupés en qualité de membre du personnel non nommé à titre définitif dans un secteur autre que celui de l'enseignement. En effet, en ce qui

concerne les travailleurs qui relèvent de la première catégorie, les années de service prestées en qualité de membre du personnel non nommé à titre définitif sont prises en compte pour l'octroi et le calcul de la pension du secteur public, alors que tel n'est pas le cas en ce qui concerne les travailleurs qui relèvent de la seconde catégorie. Or la justification avancée par le législateur dans les travaux préparatoires de la loi du 30 mars 2018 au sujet de cette différence de traitement apparaît sibylline et ambiguë, de sorte que le critère de distinction entre ces catégories de personnes, selon lequel il faut avoir été occupé « dans l'enseignement », n'est ni pertinent ni objectif au regard de l'objectif poursuivi par cette loi. Partant, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2.1. Le Conseil des ministres affirme que la question préjudicielle est irrecevable, pour trois motifs. Premièrement, la question préjudicielle vise indistinctement les membres du personnel temporaire engagés à titre statutaire et les membres du personnel temporaire engagés à titre contractuel dans un secteur autre que celui de l'enseignement. Or, en ce qu'elle vise les membres du personnel statutaire temporaire occupés dans un secteur autre que celui de l'enseignement, la question préjudicielle repose sur une lecture erronée de la législation, puisque les périodes de stage de ces membres ouvrent en principe le droit à une pension du secteur public. Le Conseil des ministres considère donc que la question préjudicielle vise les membres du personnel contractuel occupés dans un secteur autre que celui de l'enseignement.

Deuxièmement, la partie demanderesse devant le juge *a quo* ne critique la prise en compte des périodes d'occupation comme membre du personnel statutaire temporaire dans l'enseignement qu'en ce qu'elle a pour conséquence que le travailleur concerné n'a pas droit à une pension minimum dans le régime de pension des travailleurs salariés et dans le régime de pension des travailleurs indépendants. En réalité, cette conséquence n'est pas imputable aux dispositions en cause, mais aux articles 131*bis* et 131*ter* de la loi du 15 mai 1984 « portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions » (ci-après : la loi du 15 mai 1984). Par conséquent, la question préjudicielle est irrecevable, puisque la discrimination invoquée ne découle pas des dispositions en cause. De plus, par son arrêt n° 166/2018 du 29 novembre 2018, la Cour a validé le système prévu à l'article 131*ter* de la loi du 15 mai 1984, sur la base d'un raisonnement transposable à l'article 131*bis* de cette même loi.

Troisièmement, la question préjudicielle porte à la fois sur l'article 3, §§ 1er et 2, et sur l'article 4 de la loi du 30 mars 2018. Or la différence de traitement dont il est question découle uniquement de l'article 4 de cette loi. Partant, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse en ce qu'elle porte sur l'article 3, §§ 1er et 2, de la loi du 30 mars 2018.

A.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres affirme à titre principal que les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle ne sont pas suffisamment comparables, dès lors que le mode de recrutement dans l'enseignement diffère fondamentalement du mode de recrutement dans les autres secteurs de la fonction publique, du fait de la longueur et de la complexité de la procédure. En outre, le personnel contractuel dans un secteur autre que celui de l'enseignement n'est pas soumis au statut. Enfin, le Conseil des ministres rappelle qu'une distinction est régulièrement opérée en matière de pension entre l'enseignement et les autres secteurs de la fonction publique, notamment par la loi du 2 octobre 2017 « relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension ». Dans son rapport qui a servi de base à la loi du 30 mars 2018, la Commission de réforme des pensions plaidait également pour un traitement différencié du secteur de l'enseignement.

Par ailleurs, si la question préjudicielle vise le personnel contractuel temporaire dans un secteur autre que celui de l'enseignement, comme le Conseil des ministres le soutient, elle porte sur une comparaison entre des membres du personnel contractuel et des membres du personnel statutaire. Or il ressort de la jurisprudence de la Cour que ces catégories de personnes présentent des caractéristiques fondamentalement différentes qui empêchent de les comparer utilement.

A.2.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que la différence de traitement résultant de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 est raisonnablement justifiée. Tout d'abord, elle repose sur un critère de distinction objectif, à savoir le secteur dans lequel le membre du personnel est occupé.

Ensuite, cette distinction poursuit un but légitime, qui est de tenir compte des spécificités du secteur de l'enseignement, dans lequel le membre du personnel temporaire fait partie du personnel statutaire et dans lequel la procédure de recrutement est particulièrement longue. Inversement, les objectifs poursuivis par le législateur dans les secteurs autres que celui de l'enseignement ne sont pas pertinents pour ce secteur en particulier. Par l'adoption de la loi du 30 mars 2018, le législateur entendait d'abord mettre fin à la discrimination entre les

contractuels nommés et les contractuels non nommés, ce qui n'est pas pertinent pour le personnel temporaire de l'enseignement, dès lors qu'il fait partie du personnel statutaire. Le législateur souhaitait également mettre fin à la pratique des « nominations tardives », ce qui n'est pas non plus pertinent dans le secteur de l'enseignement, puisque les procédures de nomination sont particulièrement longues par rapport aux procédures de nomination applicables dans les autres secteurs. Les statistiques les plus récentes de l'Office national de sécurité sociale mettent d'ailleurs en évidence le fait que le problème des nominations tardives ne se pose pas dans l'enseignement.

En outre, le critère de distinction retenu à l'article 4 de la loi du 30 novembre 2018 est pertinent pour atteindre le but légitime poursuivi, puisque la prise en compte des périodes prestées en qualité de statutaire temporaire dans l'enseignement pour une pension du secteur public permet, pour autant que le membre du personnel soit nommé définitivement, de tenir compte du caractère statutaire de la position de temporaire dans l'enseignement. Le fait que le stage soit particulièrement long dans ce secteur est également pris en compte par le législateur. Le Conseil des ministres précise aussi que le mode de recrutement du personnel ouvrier dans le secteur de l'enseignement est similaire au mode de recrutement du personnel enseignant. D'ailleurs, les travaux préparatoires mentionnent « le personnel temporaire et les membres du personnel assimilé de l'enseignement », ce qui vise également le personnel ouvrier.

Enfin, la différence de traitement ne produit pas des effets disproportionnés, dès lors que, dans l'immense majorité des cas, la pension du secteur public est plus avantageuse qu'une pension dans le régime des travailleurs salariés. Le Conseil des ministres rappelle en outre que les dispositions en cause ont fait l'objet d'une concertation sociale qui a débouché sur un accord entre deux des trois organisations syndicales représentées au sein du Comité A. Elles ont également fait l'objet d'une concertation au sein du Comité de gestion des administrations provinciales et locales. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 met en œuvre une recommandation de la Commission des Affaires sociales. Le système qu'il prévoit a été salué unanimement par les parlementaires de cette Commission. Il serait aussi discriminatoire de considérer de la même manière les services statutaires temporaires accomplis dans l'enseignement et les services contractuels effectués dans un autre secteur, car cela reviendrait à traiter de la même manière deux catégories de personnes non comparables. Pour terminer, le Conseil des ministres relève que la nomination à titre définitif de la partie demanderesse devant le juge *a quo* résulte de son propre choix. Elle était en effet libre d'accepter ou non la proposition de nomination qui lui a été formulée.

Partant, selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, la partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient que, contrairement à ce que le Conseil des ministres affirme, la question préjudicielle est recevable. Tout d'abord, cette question est sans ambiguïté, en ce qu'elle compare les membres du personnel ayant presté des services en qualité de temporaire dans l'enseignement et les membres du personnel ayant presté des services en qualité de temporaire dans un secteur autre que celui de l'enseignement. Ensuite, la question préjudicielle porte bien sur le champ d'application du régime dérogatoire institué par l'article 4 de la loi du 30 mars 2018, combiné avec l'article 3, §§ 1er et 2, de cette loi, puisque le fait que la partie demanderesse devant le juge *a quo* n'ait pas droit à une pension minimum est une conséquence de ces dispositions. Elle pourrait en effet bénéficier de la pension minimum du secteur salarié si elle ne relevait pas du champ d'application de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018. Enfin, puisque l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 fait référence à l'article 4 de cette même loi, il convient d'examiner le résultat de leur combinaison à l'aune des articles 10 et 11 de la Constitution. Si la Cour devait toutefois limiter son examen à l'article 4 de la loi du 30 mars 2018, la question préjudicielle ne deviendrait pas pour autant irrecevable.

A.3.2. En outre, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle sont comparables. Il est inexact d'affirmer que, dans l'enseignement, ces catégories portent exclusivement sur le personnel statutaire et qu'en dehors de l'enseignement, elles portent exclusivement sur le personnel contractuel.

A.3.3. La partie demanderesse devant le juge *a quo* précise que ce dernier soulève une difficulté d'application de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018, qui vise le personnel de l'enseignement. Or le personnel ouvrier, dont elle faisait partie, ne relève pas du personnel enseignant et assimilé. Les travaux préparatoires de la loi du 30 mars 2018 suggèrent sans aucun doute que le souci du législateur était d'instituer un régime dérogatoire

au profit des seuls enseignants, à l'exclusion des ouvriers occupés dans le secteur de l'enseignement. Le législateur a d'ailleurs clairement rejeté l'extension du champ d'application de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 à d'autres statuts du personnel temporaire dans l'enseignement. Enfin, si cet article ne peut être étendu au personnel « assimilé » de l'enseignement, il ne peut être étendu au personnel ouvrier, qui est une catégorie distincte de celle des enseignants.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* demande à la Cour de conférer une interprétation conciliante à l'article 4 de la loi du 30 mars 2018, en ce sens qu'il ne s'applique pas au personnel ouvrier de l'enseignement. Elle soutient qu'à défaut d'une telle interprétation, les dispositions en cause violent le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que des catégories de personnes comparables sont traitées différemment. En effet, les membres du personnel temporaire ouvrier dans le secteur de l'enseignement « bénéficiaire » du régime d'exception de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018, contrairement aux membres du personnel temporaire ouvrier dans les autres secteurs. Par ailleurs, au sein même du secteur de l'enseignement, seuls les membres du personnel ouvrier de l'enseignement organisé par la Communauté française, qui peuvent être engagés en qualité de temporaire, « bénéficiaire » du régime d'exception de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018, contrairement aux membres du personnel ouvrier des réseaux de l'enseignement officiel subventionné et de l'enseignement libre subventionné de la Communauté française, qui ne peuvent être engagés en cette qualité. Or ces différences de traitement ne reposent pas sur un critère objectif, puisque seul le personnel enseignant est visé à l'article 4 de la loi du 30 mars 2018. Elles ne poursuivent pas non plus un but légitime, puisque la réforme visait à mettre fin à la pratique administrative permettant aux membres du personnel temporaire de bénéficier d'une pension du secteur public en cas de nomination tardive. Il convient, partant, d'interpréter strictement la notion de « personnel » dans l'enseignement. L'interprétation large de cette notion n'est en outre pas pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur, dès lors que, s'il avait voulu retenir une telle interprétation, il aurait adopté les amendements déposés dans ce but. Enfin, l'interprétation du Conseil des ministres a des effets manifestement disproportionnés eu égard aux objectifs poursuivis par la loi.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres demande à la Cour, dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la question préjudicielle, de maintenir les effets des dispositions en cause jusqu'à un an après le prononcé de l'arrêt, en vertu de l'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, pour permettre au législateur d'adapter les dispositions en cause, le cas échéant. Un constat d'inconstitutionnalité non modulé aurait pour effet que les membres du personnel de l'enseignement nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 dont la pension dans le secteur public serait moins avantageuse qu'une pension dans le régime des travailleurs salariés pourraient introduire des recours en justice pour contester le calcul de leur pension, ce qui causerait au SFP de sérieux problèmes administratifs et logistiques. Par ailleurs, le non-maintien des effets aurait pour conséquence que de nombreux agents statutaires temporaires seraient dans l'incertitude la plus totale quant à la pension dont ils pourraient bénéficier après une éventuelle nomination définitive, ce qui nuirait à la sécurité juridique.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur les articles 3, §§ 1er et 2, et 4 de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et

portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » (ci-après : la loi du 30 mars 2018).

B.1.2. L'article 3 de la loi du 30 mars 2018 dispose :

« § 1. Si un membre du personnel nommé à titre définitif a, avant sa nomination à titre définitif, presté auprès d'un employeur des services en tant que membre du personnel non nommé à titre définitif, ces services sont pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension du secteur public pour autant que le membre du personnel, pendant les services prestés sans être nommé à titre définitif :

1° ait été rémunéré par son employeur soit à charge du Trésor public, soit par la même source de financement que celle des membres du personnel nommés à titre définitif;

2° et ait été revêtu d'un grade dans lequel une nomination à titre définitif était possible selon le statut en vigueur à ce moment-là auprès de son employeur.

Pour l'application de l'arrêté royal n° 206 du 29 août 1983 réglant le calcul de la pension du secteur public pour les services à prestations incomplètes, le rapport exprimant le volume des prestations des services visés à l'alinéa 1er est limité au rapport exprimant le volume des prestations des services accomplis postérieurement aux services visés à l'alinéa 1er dans une fonction dans laquelle le membre du personnel a obtenu une nomination à titre définitif et dont le volume des prestations est le plus important.

§ 2. Sans préjudice de l'application de l'article 4, les dispositions prévues au § 1er ne sont pas applicables aux personnes dont la première nomination à titre définitif est intervenue après le 30 novembre 2017.

[...] ».

L'article 4 de la loi du 30 mars 2018 dispose :

« Sont pris en considération pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, les services prestés en qualité de temporaire dans l'enseignement pour autant qu'ils soient suivis d'une nomination à titre définitif et qu'ils répondent aux conditions fixées par l'article 3, § 1er ».

B.1.3. La juridiction *a quo* interroge la Cour au sujet de la différence de traitement entre, d'une part, les membres du personnel ayant presté des services en qualité de temporaire dans l'enseignement et, d'autre part, les membres du personnel ayant presté des services en tant que membre du personnel non nommé à titre définitif dans un secteur autre que celui de l'enseignement, en ce que les dispositions en cause prévoient que les services prestés par les

premiers sont pris en considération pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public lorsqu'ils sont suivis d'une nomination à titre définitif, alors qu'elles excluent la prise en compte des services prestés par les seconds lorsqu'ils sont suivis d'une nomination à titre définitif intervenue après le 30 novembre 2017.

#### B.2.1. Le Conseil des ministres soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité.

D'abord, la question préjudicielle reposerait sur une lecture erronée de la législation, en ce qu'elle vise indistinctement, en ce qui concerne les membres du personnel engagés à titre temporaire dans un secteur autre que celui de l'enseignement, ceux qui sont engagés à titre statutaire et ceux qui sont engagés à titre contractuel. La question préjudicielle serait irrecevable en ce qui concerne les membres du personnel statutaire, puisque les périodes de stage de ces membres du personnel ouvrent en principe le droit à une pension du secteur public.

Par ailleurs, la question préjudicielle ne porterait sur la prise en compte, pour la pension publique, des services fournis en qualité de temporaire dans l'enseignement qu'en ce que cette prise en compte a pour conséquence que le membre du personnel concerné n'a pas droit à une pension minimum dans le régime de pension des travailleurs salariés et dans le régime de pension des travailleurs indépendants. La question préjudicielle serait irrecevable, puisque cette conséquence ne serait pas imputable aux dispositions en cause, mais aux articles 131*bis* et 131*ter* de la loi du 15 mai 1984 « portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions ».

En tout état de cause, selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle serait irrecevable en ce qu'elle porte sur l'article 3, §§ 1er et 2, de la loi du 30 mars 2018, dès lors que la différence de traitement qui y est soulevée découlerait uniquement de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018.

B.2.2. Comme il est dit en B.1.3, la question préjudicielle porte sur la différence de traitement entre deux catégories de membres du personnel nommés à titre définitif, selon que les services qui ont été fournis pour un employeur public avant la nomination à titre définitif sont pris en considération ou non pour le calcul et l'octroi de la pension du secteur public.

L'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 précise que les services prestés en qualité de membre du personnel non nommé à titre définitif par les personnes dont la première nomination à titre définitif est intervenue après le 30 novembre 2017 ne sont pas pris en compte pour l'octroi et le calcul de la pension du secteur public, « sans préjudice de l'application de l'article 4 ». En vertu de cet article 4 de la même loi, « les services prestés en qualité de temporaire dans l'enseignement » sont pris en compte pour l'octroi et le calcul de la pension du secteur public pourvu qu'ils soient suivis d'une nomination à titre définitif, indépendamment de la date de cette nomination. Partant, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, la question préjudicielle porte sur les articles 3, § 2, et 4 de la loi du 30 novembre 2018, puisque la différence de traitement qu'elle vise résulte de la coexistence de ces dispositions, qui sont applicables à des catégories de personnel différentes.

### B.2.3. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

B.3.1. Dans son mémoire en réponse, la partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient que les dispositions en cause créent en outre une différence de traitement entre, d'une part, les membres du personnel temporaire ouvrier dans le secteur de l'enseignement et, d'autre part, les membres du personnel temporaire ouvrier dans un secteur autre que celui de l'enseignement. Elle allègue également que les dispositions en cause font par ailleurs naître une différence de traitement, au sein même du secteur de l'enseignement, entre les membres du personnel ouvrier ayant presté des services en qualité d'agent non nommé à titre définitif dans l'enseignement organisé par la Communauté française, d'une part, et les membres du personnel ouvrier ayant presté des services en qualité d'agent non nommé à titre définitif dans un réseau autre que celui de l'enseignement organisé par la Communauté française, dès lors que seuls les premiers peuvent être engagés à titre temporaire et, partant, relever du champ d'application de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018.

B.3.2. Une partie devant la Cour ne peut pas modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par le juge *a quo*. C'est au juge *a quo* qu'il appartient de juger quelle est la question préjudicielle qu'il doit poser à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

B.3.3. La Cour répond à la question telle qu'elle est posée par le juge *a quo*.

B.4.1. La loi du 30 mars 2018 met fin à une pratique administrative généralisée qui consistait à prendre en compte, pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, les services accomplis par un agent statutaire auprès d'un employeur public avant sa nomination à titre définitif.

B.4.2. L'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 prévoit en conséquence que les services que les agents nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 ont accomplis en tant que membres du personnel contractuel avant leur nomination ne sont plus pris en considération dans un régime de pension du secteur public, mais qu'ils le sont dans le régime de pension des travailleurs salariés. Les services fournis en qualité d'agent statutaire restent valorisés dans un régime de pension publique. Ainsi, l'article 3, § 2, instaure ce qui est communément appelé un « régime de pension mixte » pour les fonctionnaires qui ont travaillé pour un employeur public avant leur nomination à titre définitif.

B.5.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 30 mars 2018 que le législateur poursuivait plusieurs objectifs en instaurant un « régime de pension mixte » pour les agents statutaires ayant travaillé auprès d'un employeur public avant leur nomination à titre définitif.

B.5.2. Tout d'abord, le législateur a entendu mettre fin à la différence de traitement entre les agents contractuels, selon qu'ils sont ou non nommés à titre définitif avant la fin de leur carrière, en mettant un terme à la pratique administrative consistant à prendre en compte dans un régime de pension du secteur public tous les services fournis auprès d'un employeur public, y compris les services accomplis avant la nomination de l'agent à titre définitif (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 4-6). En commission, le ministre des Pensions a précisé que la loi du 30 mars 2018 avait pour objectif de mettre fin à une discrimination entre les agents contractuels et les agents statutaires de la fonction publique, en ce qui concerne leurs droits de pensions respectifs (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 35).

B.5.3. Ensuite, toujours en commission, le ministre des Pensions a déclaré que le projet de loi avait essentiellement pour objectif, d'une part, de garantir à long terme le financement des pensions octroyées aux agents statutaires locaux et, d'autre part, d'encourager les employeurs du secteur public à proposer un deuxième pilier de pension à leurs agents contractuels (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/006, p. 4). Les divers rapports faits en commission mentionnent aussi l'objectif qui consiste à garantir le financement des pensions des agents statutaires des pouvoirs locaux (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, pp. 3-4; DOC 54-2718/006, pp. 8-9). La loi du 30 mars 2018 s'inscrit donc dans la réforme globale des pensions visant à assurer la pérennité des régimes de pension, dont ceux du secteur public, en particulier au niveau local.

B.5.4. Par ailleurs, en lien avec l'objectif qui consiste à assurer la pérennité des régimes de pension, il ressort du rapport fait en commission que le législateur entendait également lutter contre la pratique des nominations tardives (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 4), qui engendrent un coût annuel important pour les pouvoirs publics.

B.5.5. Enfin, il ressort encore du commentaire des articles de la loi du 30 mars 2018 que le législateur poursuivait un but de simplification administrative (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 12).

B.6.1. Par son arrêt n° 113/2020 du 31 août 2020, la Cour a jugé que le système « général » de l'article 3 de la loi du 31 mars 2018, qui est applicable aux secteurs autres que celui de l'enseignement, est raisonnablement justifié et, partant, compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.2. En vertu de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018, la règle contenue dans l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 n'est pas rendue applicable aux « services prestés en qualité de temporaire dans l'enseignement ».

### B.6.3. Le commentaire des articles précise à ce sujet :

« Comme précisé dans le point 2.3 de l'accord gouvernemental, le personnel temporaire et les membres du personnel assimilé de l'enseignement continuent à relever du régime de pensions publiques, vu qu'ils sont membres du personnel statutaire temporaire. Leurs services donnent donc droit à une pension du secteur public, pour autant bien entendu que ces services soient suivis d'une nomination à titre définitif, que ce soit dans l'enseignement ou dans un autre secteur de la Fonction publique et qu'ils répondent aux conditions fixées par l'article 3, § 1er.

Dans l'enseignement, il est de pratique quasi-générale qu'un nouveau membre du personnel ne soit nommé à titre définitif qu'après avoir accompli plusieurs années de service à titre temporaire. Cette période peut d'une certaine façon être considérée comme un stage probatoire, stage qui pour les agents de l'administration entre en ligne de compte pour l'octroi et le calcul de leur pension du secteur public. Il est dès lors normal que cette période de services temporaires soit également prise en considération dans le cas du personnel enseignant. Pour ce qui concerne la prise en compte de ces services, la condition d'être nommé avant le 1er décembre 2017 n'est donc pas d'application.

Voy. également le rapport de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 « Propositions pour une réforme structurelle des régimes de pension » qui estime également que doit être excepté de la mesure le personnel temporaire et assimilé de l'enseignement (cfr. p. 119) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 15).

Le rapport intitulé « Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension » (ci-après : le rapport de la Commission de réforme des pensions 2020-2040) mentionne :

« Une exception à l'exclusion future des services temporaires est celle du personnel temporaire et assimilé du secteur de l'enseignement. Cette exception se justifie objectivement par les règles de désignation propres à l'enseignement, où une nomination définitive est tributaire d'un certain nombre de facteurs exogènes et se fait souvent beaucoup plus attendre que dans les administrations publiques classiques. De plus, il s'agit dans l'enseignement de membres du personnel statutaires temporaires et assimilés et non de contractuels. La catégorie des enseignants statutaires temporaires est davantage comparable à celle des nommés après période d'essai au sein des administrations classiques qui, au cours de la période d'essai précédant la nomination, relèvent également du régime de pensions du secteur public. Lorsqu'on poursuit le raisonnement dans cette logique, on en arrive à envisager d'inclure également les membres du personnel statutaires du secteur de l'enseignement dans le champ d'application du régime de pensions du secteur public dès leur entrée en service, ce qui clôt automatiquement la discussion relative aux services temporaires dans l'enseignement et supprime toute nécessité de transfert des moyens financiers d'un système de pension à un autre. Il convient toutefois que ces statutaires temporaires de l'enseignement demeurent protégés dans les secteurs des assurances AMI et chômage pour le cas où les intéressés quitteraient l'enseignement avant d'avoir été nommés définitivement. De par la suppression proposée de la condition de carrière minimum de cinq années (voir plus haut en

section 15.2.1), il n'y plus non plus la moindre objection à une application immédiate du régime de pension du secteur public au personnel statutaire temporaire du secteur de l'enseignement » (p. 119).

B.7.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* conteste l'application de l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 aux membres du personnel ouvrier de l'enseignement. Selon elle, le législateur visait à instituer un régime dérogatoire au bénéfice des seuls membres du personnel enseignant de l'enseignement.

B.7.2. Dans l'interprétation que la juridiction *a quo* lui donne, l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 s'applique aux membres du personnel ouvrier de l'enseignement.

Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La Cour examine en conséquence les dispositions en cause dans l'interprétation soumise par la juridiction *a quo*.

B.8.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8.2. Le Conseil des ministres soutient que les deux catégories de personnes visées dans la question préjudicielle ne sont pas suffisamment comparables, en raison des différences fondamentales qui existent entre le régime de pension des travailleurs salariés et celui du secteur public, et des caractéristiques propres au secteur de l'enseignement.

B.8.3. Comme il est dit en B.2.2, la question préjudicielle porte sur une différence de traitement entre deux catégories d'agents statutaires et, partant, entre des personnes qui bénéficient toutes d'une pension du secteur public.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. Le secteur dans lequel un agent statutaire est nommé peut certes constituer un élément dans l'appréciation du caractère raisonnable et proportionné d'une différence de traitement, mais il ne suffit pas pour

conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de sa substance le contrôle qui est exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

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

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

B.10.1. En matière socio-économique, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Comme il est dit en B.5.1 à B.5.5, les dispositions en cause ont pour but de mettre fin à la différence de traitement entre les agents contractuels, selon qu'ils sont ou non nommés à titre définitif avant la fin de leur carrière, de garantir la pérennité des régimes de pension, de lutter contre la pratique des nominations tardives et d'assurer une simplification administrative.

B.10.2. Il ressort des travaux préparatoires et du rapport de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 cités en B.6.3 que le législateur a estimé que la réalisation de ces objectifs n'apparaissait pas nécessaire dans le secteur de l'enseignement, principalement en raison de la pratique de ce secteur qui consiste à ne nommer un membre du personnel à titre définitif qu'après que celui-ci a fourni des services temporaires pendant plusieurs années. La période précédant la nomination à titre définitif dans l'enseignement serait comparable au stage probatoire des agents de l'administration, lequel entre en ligne de compte pour l'octroi et le calcul de la pension du secteur public, plutôt qu'à une occupation contractuelle.

B.10.3. Le fait que l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 ne rend pas applicable aux « services prestés en qualité de temporaire dans l'enseignement » la règle contenue dans

l'article 3, § 2, de la même loi est pertinent eu égard aux objectifs légitimes poursuivis par le législateur.

B.11.1. La Cour doit encore examiner si ce choix du législateur produit des effets disproportionnés. Comme il est dit en B.10.1, en matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui lui confère une liberté étendue dans les choix des mesures qui s'imposent pour assurer et optimiser le financement des pensions du secteur public. C'est d'autant plus le cas lorsque, comme en l'espèce, le régime concerné a fait l'objet d'une concertation sociale (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 6).

Par ailleurs, le législateur peut légiférer par catégories plutôt que tenir compte des particularités propres à chaque cas individuel. Il convient d'admettre que, sauf erreur manifeste, ces catégories n'appréhendent nécessairement la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.

B.11.2. De manière générale, le fait que l'article 4 de la loi du 30 mars 2018 ne rend pas applicable aux « services prestés en qualité de temporaire dans l'enseignement » la règle contenue dans l'article 3, § 2, de la même loi ne produit pas des effets disproportionnés pour les personnes nommées à titre définitif qui bénéficient de cette exclusion, puisqu'en principe, la pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés est moins élevée que la pension de retraite dans le régime du secteur public (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 4).

B.11.3. En outre, le caractère non automatique de la nomination, laquelle doit être acceptée par la personne qui en fait l'objet, permet de refuser la nomination à titre définitif si celle-ci a une incidence négative sur le calcul de la pension. Partant, par les dispositions en cause, le législateur n'a pas créé un système aux effets disproportionnés pour ses destinataires.

B.12 La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 3, §§ 1er et 2, et 4 de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul