



Cour constitutionnelle

**Arrêt n°42/2022
du 17 mars 2022
Numéro du rôle : 7539**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011 « portant des dispositions diverses », posée par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Giet., J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 26 février 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 mars 2021, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit un régime permettant à des personnes dans les conditions de mise en disponibilité à la date du 5 mars 2013 d'être mises à la retraite le premier jour du mois qui suit l'expiration de la période de cette disponibilité ou d'une situation analogue, pour autant qu'une demande de mise en disponibilité ait été introduite auprès de leur employeur avant le 1er janvier 2012 ou à partir du 1er janvier 2012 à la condition que cette demande ait été approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012, alors que lesdites personnes se trouvent dans une situation comparable à celle des personnes qui étaient tout autant dans les conditions de mise en disponibilité à la date du 5 mars 2013, mais qui n'ont pas pu bénéficier d'une mise à la retraite le premier jour qui suit l'expiration de la période de cette disponibilité ou d'une situation analogue à défaut d'avoir eu le droit d'introduire une demande de mise en disponibilité auprès de leur employeur avant le

1er janvier 2012 ou à partir du 1er janvier 2012 à la condition que cette demande ait été approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012 ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Serge De Wetter, assisté et représenté par Me O. Wéry, avocat au barreau de Bruxelles;
- l'Agence régionale pour la propreté (Bruxelles-Propreté), assistée et représentée par Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 22 décembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune, a décidé que l'affaire était 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 19 janvier 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 janvier 2022.

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 la procédure antérieure*

Serge De Wetter a été engagé par l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : Bruxelles-Propreté) le 6 avril 1979.

Le 17 octobre 2012, en application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mars 2000 « instituant en faveur du personnel de l'Agence régionale pour la Propreté, un régime de mise en disponibilité avant l'âge de la retraite » (ci-après : l'arrêté du 2 mars 2000), Serge De Wetter demande à être mis en disponibilité à partir du 1er mars 2013 et jusqu'à sa mise à la retraite d'office à l'âge de 60 ans, en se prévalant notamment du fait qu'il atteindra, le 5 février 2013, l'âge de 55 ans.

Le 29 janvier 2013, il est contraint d'introduire une nouvelle demande de mise en disponibilité en raison d'une erreur de Bruxelles-Propreté.

Le 24 septembre 2013, Bruxelles-Propreté notifie à Serge De Wetter son refus de le mettre en disponibilité compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011 « portant des dispositions diverses » (ci-après : la loi du 28 décembre 2011), laquelle relève l'âge de la retraite anticipée de 60 à 62 ans.

Serge De Wetter conteste cette décision devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, puis devant la Cour d'appel de Bruxelles.

Le 30 juin 2016, la Cour d'appel de Bruxelles condamne Bruxelles-Propreté à accorder immédiatement à Serge De Wetter sa mise en disponibilité. La Cour d'appel considère que cette mise en disponibilité cessera de produire ses effets le jour où Serge De Wetter aura atteint l'âge de 60 ans, soit le 5 février 2018, étant donné que l'agent qui a demandé sa mise en disponibilité avant la retraite est mis à la retraite d'office à l'âge de 60 ans, de sorte qu'il cesse de faire partie du personnel de Bruxelles-Propreté. À partir de ce moment, il peut exercer une nouvelle activité professionnelle.

Le 4 juillet 2017, Serge De Wetter met la Région de Bruxelles-Capitale en demeure de créer les conditions d'une couverture financière pour la période entre la fin de sa mise en disponibilité à l'âge de 60 ans et le moment où s'ouvre son droit à la retraite, soit à 62 ans. Il met aussi la Région en demeure d'adapter l'arrêté du 2 mars 2000 au relèvement, par l'autorité fédérale, de l'âge de la retraite anticipée.

Le 20 décembre 2019, Serge De Wetter cite la Région de Bruxelles-Capitale et le Service fédéral des Pensions devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

Le Tribunal constate que l'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011 vise les personnes qui, comme le demandeur devant le juge *a quo*, peuvent être mises en disponibilité, au plus tard, le 5 mars 2013, mais qui, à la différence du demandeur devant le juge *a quo*, peuvent formuler - et ont formulé - leur demande à cet égard soit avant le 1er janvier 2012, soit après le 1er janvier 2012 à la condition que cette demande ait été approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012.

Par conséquent, il pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

– A –

A.1.1. Le demandeur devant le juge *a quo* fait valoir qu'à la date du 5 mars 2013, il remplissait les conditions pour être mis en disponibilité, mais que la procédure fixée par l'arrêté du 2 mars 2000 ne lui permettait pas d'introduire une demande de mise en disponibilité suffisamment tôt pour satisfaire aux autres conditions fixées par l'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011. En effet, il ne pouvait pas introduire une demande avant le 1er janvier 2012, car il résulte de l'arrêté du 2 mars 2000 que la demande ne peut être introduite plus de neuf mois avant la date de mise en disponibilité envisagée. Pour la même raison, il ne pouvait pas davantage introduire une demande postérieure au 1er janvier 2012 en respectant la condition que cette demande soit approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012.

A.1.2. Le demandeur devant le juge *a quo* estime que l'ensemble des personnes réunissant les conditions pour bénéficier d'une mise en disponibilité avant le 5 mars 2013 doit être traité de manière identique, indépendamment des délais prévus par la procédure administrative de mise en disponibilité.

Il considère que toutes ces personnes sont comparables étant donné qu'avant le 5 mars 2013, elles ont atteint l'âge fixé par la réglementation propre à leur profession pour mettre fin à leur activité professionnelle de manière anticipée en raison de la fatigue physique ou psychique.

A.1.3. Le demandeur devant le juge *a quo* soutient qu'il n'y a aucune raison de traiter différemment les travailleurs qui, pour des raisons procédurales, ne pouvaient introduire leur demande avant le 1er janvier 2012 ou la voir approuvée avant le 5 mars 2012, alors que leur degré de fatigue physique ou psychique est le même.

A.1.4. Il fait valoir qu'il a été mis à la retraite d'office à l'âge de 60 ans et qu'il n'a pu percevoir sa pension de retraite qu'à l'âge de 62 ans, de sorte qu'il n'a pas disposé de revenus durant deux ans. Il ajoute qu'étant donné qu'il a exercé un métier lourd, il était moins apte que d'autres à retrouver un travail après 60 ans. Il

rappelle également qu'il lui était impossible de demander ou d'obtenir sa mise en disponibilité avant les dates fixées par la disposition en cause et qu'il n'a donc pas volontairement renoncé à une possibilité que lui offrait la réglementation.

A.2.1.1. Le Conseil des ministres soutient que la réponse à la question préjudicielle n'est manifestement pas utile au litige.

Il fait valoir que le demandeur devant le juge *a quo* a introduit sa demande de mise en disponibilité le 17 octobre 2012 et qu'à cette date, la loi du 28 décembre 2011 avait déjà été adoptée et publiée au *Moniteur belge*, le 30 décembre 2011. Dans sa version applicable à cette date, l'article 88, alinéas 3 et 4, de cette loi prévoyait que les personnes qui étaient en disponibilité avant le 28 novembre 2011 ou qui ont demandé à être placées en disponibilité avant cette date sont mises à la retraite le premier jour du mois qui suit celui de leur soixantième anniversaire. Le demandeur devant le juge *a quo* était donc en mesure de savoir qu'à partir du 1er janvier 2013, l'âge de la retraite anticipée passerait à 62 ans et qu'il ne pourrait pas se prévaloir du régime transitoire prévu à l'article 88, alinéas 3 et 4, de la loi du 28 décembre 2011.

Selon le Conseil des ministres, le demandeur devant le juge *a quo* était également en mesure de savoir qu'au jour de l'introduction de sa seconde demande, le 29 janvier 2013, l'article 88, alinéa 4, de la même loi prévoyait que la demande de mise en disponibilité devait avoir été introduite avant le 1er janvier 2012 ou à partir de cette date pour autant qu'elle ait été approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012. En outre, il savait également qu'il résultait de l'application de l'arrêté du 2 mars 2000 qu'il serait mis à la retraite d'office à 60 ans et qu'il devrait donc subir une perte de revenus jusqu'à l'âge auquel il a droit à la retraite anticipée. Le Conseil des ministres en infère que le demandeur est, au moins en partie, à l'origine de son dommage.

A.2.1.2. Le Conseil des ministres estime, de surcroît, que la situation dans laquelle est placé le demandeur devant le juge *a quo* ne résulte manifestement pas de l'application des dispositions adoptées par le législateur fédéral, mais du fait que le législateur régional bruxellois s'est abstenu fautivement d'adapter en temps utile sa réglementation afin qu'elle coïncide avec les nouvelles dispositions légales adoptées au niveau fédéral. Il rappelle que le juge *a quo* a jugé que cette abstention était fautive. S'il est vrai que le juge *a quo* a également jugé qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre cette faute et l'absence de droit pour le demandeur devant le juge *a quo* de bénéficier d'une pension de retraite avant l'âge de 62 ans, cette constatation ne fait pas obstacle à ce que cette faute soit en lien causal avec l'absence de droit à la perception d'un traitement d'attente au-delà de 60 ans. Selon le Conseil des ministres, il appartenait au demandeur devant le juge *a quo* de réclamer à la Région de Bruxelles-Capitale des dommages et intérêts équivalents au traitement d'attente, et non à la pension de retraite.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que, contrairement à ce que laisse entendre la question préjudicielle et à ce que soutient le demandeur devant le juge *a quo*, il ressort de la disposition en cause que le critère déterminant pour bénéficier ou non du régime transitoire n'est pas la date à laquelle l'intéressé remplit les conditions pour être placé dans une situation de disponibilité préalable à la retraite, mais la date à laquelle sa demande de mise en disponibilité est introduite.

Selon lui, le législateur fédéral a souhaité éviter de pénaliser les personnes qui étaient mises en disponibilité préalable à la retraite avant le 1er janvier 2012 (article 88, alinéa 3) ou celles qui étaient sur le point de l'être parce qu'elles venaient d'en faire la demande ou allaient l'introduire à brève échéance (article 88, alinéa 4). Le législateur voulait également éviter que des personnes qui n'en avaient pas l'intention à l'origine, soient incitées à demander une mise en disponibilité avant l'âge de la retraite afin d'échapper au champ d'application de la nouvelle législation et d'organiser ainsi leur départ anticipé à la retraite, ce qui aurait été contre-productif par rapport à l'objectif poursuivi. Selon le Conseil des ministres, c'est la raison pour laquelle le législateur n'a pas souhaité accorder le bénéfice de ce régime transitoire aux personnes qui n'avaient pas encore demandé ou qui n'étaient pas sur le point de demander une mise en disponibilité. Il s'ensuit que la date à laquelle les conditions permettant de bénéficier de la mise en disponibilité sont remplies importe peu. En effet, une personne qui remplissait les conditions même plusieurs années avant le 1er janvier 2012, mais qui n'a pas introduit sa demande avant le 1er janvier 2012 ou après cette date à condition que la demande soit approuvée avant le 5 mars 2012 ne peut donc pas bénéficier du régime transitoire. Il estime également qu'aller au-delà de la date du 5 mars

2012 aurait abouti à ce que des personnes, telles que le demandeur devant le juge *a quo*, puissent bénéficier du régime transitoire ce qui aurait entraîné des dépenses que le législateur a voulu éviter.

A.2.3. Le Conseil des ministres rappelle que le législateur n'est en principe pas tenu de prendre une mesure transitoire.

Il fait valoir qu'afin d'être raisonnable et prudent, le législateur a tout de même veillé à prendre en compte les catégories de personnes qui se trouvaient dans une situation de disponibilité préalable à la retraite ou dans une situation analogue, afin qu'elles ne subissent pas les répercussions dues au report de l'âge de la retraite anticipée. Le législateur a fait en sorte de ne pas porter atteinte à la situation des personnes qui avaient introduit leur demande sans avoir connaissance des nouvelles mesures qu'il envisageait.

A.2.4. Le Conseil des ministres relève qu'il est nécessaire de placer le curseur à un moment précis, faute de quoi l'objectif poursuivi par la réforme ne pourra pas être atteint. Dès lors que le demandeur devant le juge *a quo* a introduit ses demandes, en connaissance de cause, après la publication de la loi du 28 décembre 2011, les effets de la disposition en cause ne sont pas disproportionnés à son égard. Il rappelle que la Cour a reconnu par son arrêt n° 103/2014 du 10 juillet 2014 que toute exception à une mesure de relèvement de l'âge de la retraite et du nombre d'années de service requis porte non seulement préjudice à l'objectif poursuivi par la réforme des retraites de 2011, mais également à l'assise sociale nécessaire pour la réforme globale des retraites.

A.3.1. Bruxelles-Propreté soutient que si la Cour devait censurer l'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011, la règle générale prévue à l'article 85 de la loi du 28 décembre 2011 devrait s'appliquer au demandeur devant le juge *a quo*, de sorte qu'il n'aurait pas pu être admis à la retraite avant l'âge de 62 ans. Bruxelles-Propreté en infère que le demandeur n'a pas d'intérêt à la réponse à donner à la question préjudicielle.

A.3.2. Bruxelles-Propreté rappelle que l'article 88, alinéas 3 et 4, de la loi du 28 décembre 2011 prévoyait que les personnes qui étaient en disponibilité avant le 28 novembre 2011 ou qui avaient demandé à être placées en disponibilité avant cette date sont mises à la retraite le premier jour du mois qui suit celui de leur soixantième anniversaire. La date du 28 novembre 2011 a, selon Bruxelles-Propreté, été retenue, car elle correspondait à la date de l'accord de Gouvernement sur la réforme des retraites. Le législateur souhaitait que les personnes qui avaient opté avant le 28 novembre 2011 pour une fin de carrière déterminée sur la base des règles en vigueur ne doivent pas modifier leurs projets.

Elle expose que la date de référence a ensuite été reportée au 1er janvier 2012 afin de faire coïncider le régime transitoire avec la date annoncée pour l'accord politique sur le projet de réforme des retraites dans le secteur public. Elle estime qu'en visant également les personnes qui ont introduit leur demande après le 1er janvier 2012, mais dont la demande a été approuvée avant le 5 mars 2012, le législateur a voulu tenir compte des personnes qui ne se trouvaient pas dans une position de disponibilité et qui avaient introduit une demande de mise en disponibilité tardive en vue d'être mises en disponibilité avant le 5 mars 2013. Le législateur voulait, en outre, éviter que des personnes trop jeunes puissent bénéficier du régime transitoire. Pour ce faire, il a préféré fixer avec précision la date à laquelle la mise en disponibilité doit avoir pris cours, à savoir le 5 mars 2013, plutôt que prévoir un délai d'un an entre la demande de mise en disponibilité et sa prise d'effet.

A.3.3. Selon Bruxelles-Propreté, le fait d'admettre la prise en compte des demandes de mises en disponibilité introduites entre le 5 mars 2012 et le 5 mars 2013 aurait entraîné des dépenses que le législateur a voulu éviter et porterait atteinte à la réforme des retraites de 2011. À cet égard, Bruxelles-Propreté rappelle que la Cour a jugé, par son arrêt n° 103/2014, précité, que, d'une part, cette réforme vise à permettre la poursuite du financement des pensions à long terme et exige des efforts de chacun et que, d'autre part, le législateur a, de manière justifiée, porté atteinte aux attentes légitimes de tous les fonctionnaires, entre autres en relevant de deux ans l'âge auquel ils peuvent partir à la retraite anticipée.

A.4.1. Le demandeur devant le juge *a quo* répond qu'il dispose d'un intérêt à ce qu'une réponse soit donnée à la question préjudicielle, dès lors qu'en cas de constat d'inconstitutionnalité, le législateur serait politiquement contraint d'adopter une nouvelle disposition transitoire, exempte de discrimination cette fois.

Le demandeur devant le juge *a quo* estime, en outre, que la circonstance qu'il a introduit sa demande de mise en disponibilité en connaissant les effets de la réforme des retraites de 2011 n'a pas d'incidence sur la question de savoir si la disposition en cause est discriminatoire et ne l'empêche pas de se prévaloir de cette inconstitutionnalité. Il considère que l'argument du Conseil des ministres selon lequel il aurait dû limiter son dommage revient à exiger qu'il travaille jusqu'à l'âge de 62 ans afin d'éviter de subir une perte de revenus entre l'âge de 60 ans et l'âge de 62 ans. Selon lui, ce raisonnement élude la question de la discrimination.

Il soutient également que le caractère discriminatoire de la disposition en cause n'a aucun lien avec la question de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale a commis une faute ayant causé le préjudice financier qu'il a subi.

A.4.2. Le demandeur devant le juge *a quo* reconnaît que la date à laquelle la personne a sollicité sa mise en disponibilité est un critère déterminant pour l'application de la disposition en cause. Toutefois il fait valoir qu'afin de délimiter la catégorie de personnes qui bénéficient, à titre transitoire, de la possibilité de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans, le législateur doit se baser sur la longueur de la carrière et l'âge du travailleur et non sur des critères discriminatoires qui rendent les fonctionnaires tributaires des délais fixés par les textes particuliers régissant la procédure administrative de mise en disponibilité avant la retraite. Selon lui, l'objectif consistant à éviter d'inciter des personnes qui n'en avaient pas l'intention de prendre leur retraite afin d'échapper à la nouvelle législation ne peut être réalisé que dans l'hypothèse où tous les régimes de mise en disponibilité seraient parfaitement identiques, de sorte que la démarcation entre les personnes qui avaient l'intention de prendre leur retraite et les personnes qui n'avaient pas cette intention soit objective et claire. Il rappelle qu'en raison des délais fixés par l'arrêté du 2 mars 2000, il était dans l'impossibilité d'introduire sa demande de mise en disponibilité avant le 1er janvier 2012 ou de voir sa demande approuvée avant le 5 mars 2012, de sorte qu'il ne lui était pas permis de manifester, avant ces dates, sa volonté de prendre sa retraite.

– B –

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011 « portant des dispositions diverses » (ci-après : la loi du 28 décembre 2011).

Cette disposition prévoit un régime transitoire quant à l'âge auquel certains membres du personnel du secteur public peuvent prendre leur retraite anticipée.

B.1.2. L'article 85 de la même loi, qui a remplacé l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 « portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions » (ci-après : la loi du 15 mai 1984), a relevé l'âge de la retraite anticipée, en règle, de 60 ans à 62 ans.

B.1.3. Dans sa version applicable au litige devant le juge *a quo*, l'article 88 de la loi du 28 décembre 2011 dispose :

« Nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle, les conditions d'âge et de durée de services visées à l'article 46, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions s'appliquent, à toute personne dont la pension est visée à l'article 38 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ou à l'article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public.

[...]

Par dérogation à l'alinéa 1er, les personnes qui à leur demande se trouvaient à la date du 1er janvier 2012 dans une position de disponibilité, totale ou partielle, préalable à la mise à la retraite ou dans une situation analogue, sont mises à la retraite le premier jour du mois qui suit l'expiration de la période de cette disponibilité ou situation analogue. Cette date ne peut se situer avant le premier jour du mois qui suit le 60e anniversaire.

L'alinéa 3 est également applicable aux personnes qui ont introduit, en vue d'être placées avant le 5 mars 2013 dans une situation visée à ce même alinéa, une demande auprès de leur employeur :

1° avant le 1er janvier 2012;

2° ou à partir du 1er janvier 2012 à la condition que cette demande ait été approuvée par l'employeur avant le 5 mars 2012.

Les dérogations prévues aux alinéas 3 et 4 ne sont plus d'application lorsque l'agent met fin prématurément à la disponibilité ou à la situation analogue.

[...] ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2013 (article 92).

B.2.1. Initialement, l'article 88, alinéas 3 et 4, de la loi du 28 décembre 2011 disposait :

« Par dérogation à l'alinéa 1er, les personnes qui se trouvaient à la date du 28 novembre 2011 dans une position de disponibilité, totale ou partielle, préalable à la mise à la retraite ou dans une situation analogue, sont mises à la retraite le premier jour du mois qui suit celui de leur soixantième anniversaire.

L'alinéa 3 est également applicable aux personnes qui ont demandé avant le 28 novembre 2011 à être placées dans une situation visée à ce même alinéa ».

B.2.2. L'intention du législateur était de préserver les droits acquis des personnes qui avaient déjà été mises en disponibilité avant la retraite ou qui en avaient fait la demande sans compromettre la « soutenabilité » du système de sécurité sociale (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/011, pp. 31-32, 36-37 et 41-42).

Le législateur avait choisi de prendre le 28 novembre 2011 comme date charnière, date de la conclusion de l'accord de Gouvernement (*ibid.*, p. 24).

B.3.1. Le libellé actuel de l'article 88, alinéas 3 et 4, de la loi du 28 décembre 2011 résulte de la modification apportée par l'article 3 de la loi du 13 décembre 2012 « portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public » (ci-après : la loi du 13 décembre 2012).

B.3.2. Le projet de loi ayant donné lieu à la loi du 13 décembre 2012 prévoyait de remplacer la date du 28 novembre 2011 par la date du 1er janvier 2012 et d'ajouter que l'avantage visé à l'article 88, alinéa 3, vaut également pour les personnes ayant introduit leur demande après le 1er janvier 2012 à la condition que cette demande ait été approuvée par leur employeur avant le 5 mars 2012. Le projet de loi prévoyait également que la demande de mise en disponibilité préalable à la retraite devait être introduite au plus tôt un an avant la date de début de la mise en disponibilité. Les travaux préparatoires mentionnent que l'intention était de ne pas permettre aux trop jeunes membres du personnel de bénéficier de ces mesures transitoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2405/001, p. 17; 2012-2013, DOC 53-2405/003, p. 2, et DOC 53-2405/004, p. 15).

B.3.3. Toutefois, au cours des travaux préparatoires, le législateur a constaté que l'article 3 en projet excluait un certain nombre de personnes du champ d'application du régime transitoire, alors que tel n'était pas le but : « des fonctionnaires du même âge, qui ont demandé leur disponibilité préalable à la retraite à temps et qui peuvent être mis en disponibilité à partir de la même date, peuvent faire l'objet d'un traitement différent en ce qui concerne la date de mise à la pension. En outre, dans certains cas, des fonctionnaires plus jeunes pourront bénéficier de la mesure transitoire, contrairement à leurs collègues plus âgés »

(*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2405/004, p. 15). Afin de traiter de la même manière toutes les personnes qui ont introduit une demande soit avant le 1er janvier 2012, soit à partir du 1er janvier 2012 moyennant l'approbation de l'employeur avant le 5 mars 2012, le délai d'un an maximum a été remplacé par une date fixe, à savoir le 5 mars 2013 (*ibid.*, DOC 53-2405/003, p. 2 et DOC 53-2405/004, p. 15).

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.4. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'extension du champ d'application du régime transitoire par la loi du 13 décembre 2012 traite de manière différente les personnes qui remplissaient les conditions de mise en disponibilité préalable à la retraite avant le 5 mars 2013 selon les dates auxquelles elles ont introduit leur demande de mise en disponibilité et, le cas échéant, reçu l'approbation de leur employeur, sans avoir égard à la circonstance que certaines personnes étaient soumises à des conditions de délai indépendantes de leur âge ou de leur durée de carrière, qui les empêchaient de demander une mise en disponibilité dans le respect des dates fixées par la disposition en cause.

B.5. Bien que le libellé de la question préjudicielle vise l'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011, il ressort du jugement de renvoi que le juge *a quo* interroge la Cour sur les *litteras* 1° et 2° de cette disposition, qui fixent les dates auxquelles la demande de mise en disponibilité doit être introduite et, le cas échéant, approuvée.

Il s'ensuit que, contrairement à ce qu'allèguent le Conseil des ministres et Bruxelles-Propreté, la réponse à la question préjudicielle n'est pas manifestement inutile au litige devant le juge *a quo*. En effet, si la Cour devait constater que l'article 88, alinéa 4, 1° et 2°, de la loi du 28 décembre 2011 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, l'application de cette disposition devrait être écartée, de sorte qu'il suffirait que la personne ait introduit sa demande d'être mise en disponibilité avant le 5 mars 2013, comme l'a fait le demandeur

devant le juge *a quo*, afin de bénéficier du régime transitoire prévu à l’alinéa 3 du même article.

La circonstance qu’il a été jugé que la Région de Bruxelles-Capitale avait commis une faute en n’augmentant pas la durée de la période de mise en disponibilité préalable à la retraite anticipée pour faire correspondre la fin de cette période avec l’âge légal de la retraite ne remet pas en cause ce constat. Il n’appartient pas à la Cour de se prononcer à ce sujet.

Le Conseil des ministres et Bruxelles Propreté font également valoir que le demandeur devant le juge *a quo* a introduit sa demande de mise en disponibilité dans les délais fixés par l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mars 2000 « instituant en faveur du personnel de l’Agence régionale pour la Propreté, un régime de mise en disponibilité avant l’âge de la retraite » (ci-après : l’arrêté du 2 mars 2000), en sachant qu’il ne satisferait pas aux conditions fixées par la disposition en cause.

Cette circonstance n’a pas d’incidence sur l’utilité de la réponse à la question préjudicielle pour le litige pendant devant le juge *a quo*, étant donné qu’elle est indépendante de la question de savoir si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. De surcroît, l’on ne saurait faire grief au demandeur devant le juge *a quo* de s’être conformé à la réglementation qui lui était applicable.

Quant au fond

B.6. 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.7.1. La disposition en cause fait 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.7.2. 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. Étant donné que ces pensions sont financées au moyen de deniers publics, la charge qui repose sur l'État 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 retraites, 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.8. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit.

B.9. La disposition transitoire en cause a pour effet que les personnes qui n'ont pas pu demander leur mise en disponibilité avant le 1er janvier 2012 ou qui n'ont pas pu obtenir une décision favorable concernant cette demande avant le 5 mars 2012 n'ont plus pu bénéficier de l'âge de la retraite anticipée de 60 ans, et n'ont pu prendre leur retraite anticipée qu'à l'âge de 62 ans.

B.10.1. À la lumière des objectifs poursuivis par le législateur, les personnes qui relèvent du régime transitoire en cause se trouvent dans une situation qui diffère fondamentalement de celle des personnes qui n'ont pas pu demander leur mise en disponibilité avant le 1er janvier 2012 ou qui n'ont pas pu obtenir une décision favorable concernant cette demande avant le 5 mars 2012.

En effet, la disposition en cause vise à protéger les attentes légitimes de ceux qui avaient déjà demandé leur mise en disponibilité avant la réforme des retraites du 28 décembre 2011 ou qui avaient l'intention de le faire incessamment. La date charnière relative du 1er janvier 2012 est pertinente à cet égard, étant donné que cette date suit de deux jours la publication au *Moniteur belge*, le 30 décembre 2011, du relèvement de l'âge de la retraite anticipée. Les personnes qui avaient introduit leur demande avant cette date peuvent encore bénéficier d'une retraite anticipée à l'âge de 60 ans, quelle que soit la date à laquelle cette demande a été approuvée.

La date charnière absolue du 5 mars 2012 est également pertinente à la lumière de cet objectif, puisqu'elle donne aux personnes qui préparaient leur demande, sans l'avoir finalisée, un délai raisonnable pour encore le faire. Le fait que cette date charnière dépende de la décision de l'employeur public, plutôt que de la demande, est également pertinent, vu qu'il obligeait l'intéressé à introduire sa demande à bref délai et qu'il laissait à l'employeur le temps nécessaire pour examiner cette demande. Par ailleurs, la plupart des régimes de mise en disponibilité prévoient un délai maximum entre la décision de l'employeur public et le début de la mise en disponibilité.

B.10.2. La disposition en cause n'entend pas protéger les personnes qui, avant la publication de la réforme des retraites au *Moniteur belge*, n'avaient pas encore entrepris de démarches pour demander leur mise en disponibilité, mais l'ont encore fait après cette publication.

En effet, ces personnes n'avaient pas les mêmes attentes légitimes de pouvoir prendre leur retraite anticipée à l'âge de 60 ans. Leurs attentes pour ce qui est de l'âge de la retraite étaient les mêmes que celles de tous les travailleurs salariés et fonctionnaires, qui étaient également confrontés à une augmentation substantielle de l'âge de la retraite anticipée. Aucun travailleur salarié ou fonctionnaire ne peut nourrir l'attente légitime que l'âge de sa retraite et

les conditions de celle-ci restent inchangés au cours de l'ensemble de sa carrière. Toute autre appréciation empêcherait le législateur de poursuivre les objectifs visés en B.7.1.

B.10.3. Comme l'a jugé la Cour par son arrêt n° 78/2014 du 8 mai 2014, le législateur qui opère une importante réforme des retraites doit veiller à ce qu'elle soit en principe applicable à tous et doit limiter les exceptions autant que possible. Ce faisant, 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.

Si le législateur avait seulement retenu la date charnière du 5 mars 2013, sans prendre en compte également les dates charnières du 1er janvier 2012 et du 5 mars 2012 dans son régime transitoire, il aurait gravement porté atteinte à l'objectif de la réforme des retraites, parce qu'une large catégorie de travailleurs des pouvoirs publics auraient pu éviter le relèvement de l'âge de la retraite anticipée en demandant encore une mise en disponibilité qu'ils n'auraient pas demandée sans la réforme des retraites. Cette situation aurait porté préjudice à l'assise sociale de la réforme des retraites.

B.10.4. Le choix d'assortir de mesures transitoires l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation implique par ailleurs la nécessité de prévoir une limite. Eu égard à l'objectif poursuivi par la disposition en cause, le législateur n'a, en l'espèce, pas fixé cette limite de manière manifestement déraisonnable.

B.10.5. En effet, la disposition en cause peut avoir pour effet que, dans des cas exceptionnels, des personnes un peu plus jeunes puissent encore, après leur mise en disponibilité, prendre leur retraite anticipée à l'âge de 60 ans et que leurs collègues un peu plus âgés ne puissent, après leur mise en disponibilité, prendre leur retraite anticipée qu'à l'âge de 62 ans.

Dans ce cas, la première catégorie de personnes a toutefois demandé ou préparé sa mise en disponibilité à temps.

B.10.6. En ce que la différence de traitement porte sur l'impossibilité pour certains travailleurs d'employeurs publics qui remplissaient les conditions de la mise en disponibilité avant le 5 mars 2013 d'introduire leur demande avant le 1er janvier 2012 ou de la faire approuver avant le 5 mars 2012, alors que d'autres travailleurs d'employeurs publics qui remplissaient les conditions à la même date disposaient quant à eux de cette possibilité, cette différence de traitement ne trouve pas son fondement dans la disposition en cause, mais dans les différences entre les statuts de mise en disponibilité des employeurs publics respectifs. L'examen de ces différences excède la compétence de la Cour.

Le fait que certains travailleurs d'employeurs publics doivent attendre deux ans entre le moment auquel ils atteignent l'âge de 60 ans et l'âge de la retraite anticipée n'est pas davantage une conséquence directe de la disposition en cause, mais plutôt de la circonstance que les employeurs publics concernés n'ont pas adapté leur statut de mise en disponibilité à la réforme des retraites opérée par la loi du 28 décembre 2011.

B.11. Eu égard à ce qui précède, l'article 88, alinéa 4, 1° et 2°, de la loi du 28 décembre 2011 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 88, alinéa 4, de la loi du 28 décembre 2011 « portant des dispositions diverses » ne viole 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 17 mars 2022.

Le greffier,

le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul