

Numéro du rôle : 5743
Arrêt n° 138/2014 du 25 septembre 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 156 et 160 de la Nouvelle loi communale, lus en combinaison avec les articles 1er et 6 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, posée par le Tribunal de première instance de Louvain.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 16 octobre 2013 en cause de Walter Appels contre le Service des pensions du secteur public, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 novembre 2013, le Tribunal de première instance de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 156 et 160 de la Nouvelle Loi communale, combinés avec les articles 1er et 6 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, en cas de nomination à titre définitif, les services civils rendus en qualité d'agent temporaire aux communes, aux établissements qui en dépendent, aux associations de communes, ainsi que les services rendus par les commissaires de brigade et par les receveurs régionaux, sont pris en considération pour établir les droits à la pension des intéressés et de leurs ayants droit, alors que les prestations accomplies dans le cadre spécial temporaire ne sont pas prises en considération pour établir les droits à la pension des intéressés et de leurs ayants droit ? ».

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

- Walter Appels;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe et Me A. Carton, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 18 juin 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, 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 9 juillet 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 juillet 2014.

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*

W. Appels a travaillé du 26 juin 1978 au 25 juin 1979 et du 1er octobre 1979 au 31 mars 1980 auprès de l'administration communale de Turnhout dans le statut du cadre spécial temporaire (CST). Le 1er avril 1980, il a été nommé commis auprès de l'administration communale de Turnhout. Le 1er octobre 1988, il a été nommé secrétaire du CPAS de Huldenberg.

A la suite d'une demande de pension de W. Appels, le Service des pensions du secteur public (SdPSP) lui fait savoir le 5 septembre 2011 qu'il a droit à une pension de retraite communale à partir du 1er octobre 2011. Pour le calcul du montant de la pension, il n'a toutefois pas été tenu compte des prestations qu'il a effectuées dans le statut CST.

Le 8 mai 2012, W. Appels cite le SdPSP à comparaître devant le Tribunal de première instance de Louvain. Le Tribunal constate que les travailleurs CST ne faisaient pas partie de l'administration communale et n'étaient pas rétribués par la caisse communale, de sorte que les prestations CST ne doivent pas être prises en compte pour le calcul de la pension publique.

Selon le Tribunal, l'article 160 de la Nouvelle loi communale n'enlève rien à ce constat. Cette disposition déroge à la règle générale selon laquelle seules les années en tant qu'agent nommé à titre définitif sont prises en compte, mais elle n'est applicable qu'aux travailleurs qui faisaient partie de l'administration communale et étaient rétribués par la caisse communale.

Avant de statuer, le Tribunal pose toutefois la question préjudicielle reproduite ci-dessus, à la demande de W. Appels.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. W. Appels observe en premier lieu qu'il convient d'établir une distinction entre l'octroi de la pension sur la base des années à prendre en compte, d'une part, et le calcul de la pension sur la base des prestations fournies au cours des années prises en compte, d'autre part. La question de savoir si, pour la pension communale, il faut - par analogie avec le système de la pension d'Etat - que la rémunération de l'intéressé ait été payée par la commune porte sur une condition d'octroi et non sur le mode de calcul. La question de savoir qui a payé la rémunération pour les prestations CST n'est donc pas liée au calcul de la pension, mais à l'octroi de celle-ci (le droit à la pension pour les prestations concernées). Par conséquent, les articles 1er et 6 de la loi du 21 juillet 1844 ne pourraient être invoqués pour exclure les prestations en question. L'article 156 de la Nouvelle loi communale porte en effet uniquement sur le calcul et non sur l'octroi de la pension. Dès lors, la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée, mais cette différence de traitement ne découlerait pas de la violation du principe d'égalité mais d'une lecture erronée de l'article 156, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale.

A.1.2. W. Appels examine ensuite la raison pour laquelle la loi du 21 juillet 1844 exige que la rémunération ait été payée par le Trésor public. Cette raison serait liée au fait que certains fonctionnaires pouvaient initialement prétendre à un meilleur régime de pension que le système élaboré par la loi précitée. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, ces fonctionnaires n'étaient pas payés « par le Trésor public », mais par une propre caisse de pension. Ils étaient donc exclus du système parce qu'ils avaient déjà droit à une pension plus favorable. La référence à la rétribution par le Trésor public ne pourrait en d'autres termes constituer une condition d'octroi, mais serait une formule de référence. Par conséquent, la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée, mais cette différence de traitement ne découlerait pas de la violation du principe d'égalité, mais d'une lecture erronée des articles 1er et 6 de la loi du 21 juillet 1844.

A.1.3. W. Appels déduit des travaux préparatoires de la loi du 25 avril 1933, dont l'article 156 de la Nouvelle loi communale a été repris, que l'article 160 de la même loi n'exige pas que l'intéressé ait été rétribué par la caisse communale pour avoir droit à la pension publique. Il suffirait qu'il ait rendu des services à la commune. Si l'article 156 prévoit le minimum, ce minimum pourrait être relevé sur la base de l'article 160. Il conclut que la différence de traitement entre, d'une part, un agent communal nommé à titre définitif qui, avant sa nomination, était engagé contractuellement auprès de cette commune et était payé par cette commune et, d'autre part, un agent nommé à titre définitif de la même commune qui, avant sa nomination, travaillait auprès de cette commune dans le cadre spécial temporaire et était rémunéré par l'Office national de l'emploi, n'est pas raisonnablement justifiée. La différence de traitement entre, d'une part, un agent communal nommé à titre définitif qui, au cours de sa carrière, a soit pris une interruption de carrière, soit bénéficié d'un congé assimilé à des prestations de service et, d'autre part, un agent communal nommé à titre définitif de la même commune qui, avant sa nomination, travaillait auprès de cette commune dans le cadre spécial temporaire et était payé par l'Office national de l'emploi est aussi, à son estime, dénuée de justification raisonnable.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle porte en substance sur l'article 160 de la Nouvelle loi communale, qui prend en considération les services civils rendus en qualité d'agent temporaire pour établir la pension publique. Il observe cependant que la prémisse de la question préjudicielle manque de précision. En effet, les services accomplis dans le statut CST sont bel et bien pris en considération pour établir les droits à la pension, il est vrai pas pour la pension publique, mais pour la pension de travailleur salarié.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que la différence au niveau du régime de pension entre les agents temporaires, d'une part, et les chômeurs mis au travail qui étaient actifs dans le cadre spécial temporaire, d'autre part, repose sur un fondement objectif. En effet, les articles 1er et 6 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques prévoient que la personne reçoit une pension si elle a été rétribuée par le Trésor public. La condition contenue dans les articles 156 et 160 de la Nouvelle loi communale selon laquelle, avant qu'un agent communal puisse entrer en ligne de compte pour une pension publique, l'occupation de l'intéressé doit obligatoirement avoir été financée par la commune s'inscrit donc dans la logique, suivie depuis des décennies, de l'existence d'une rétribution par l'autorité occupante. Les travailleurs CST ne satisfont pas à ce critère de financement, étant donné que leur rémunération n'était pas payée par la commune mais par l'Office national de l'emploi. Le Conseil des ministres déduit de l'arrêt de la Cour n° 128/2013 du 26 septembre 2013 que le critère du financement constitue une base objective pour une différence de traitement en matière de pensions publiques.

A.2.3. Le Conseil des ministres expose ensuite que la différence au niveau du régime de pension est pertinente et raisonnablement justifiée, eu égard au but poursuivi par le législateur. Par l'article 156 de la Nouvelle loi communale, le législateur entendait accorder une pension publique aux agents nommés à titre définitif des pouvoirs locaux. Par l'article 160 de la Nouvelle loi communale, il entendait également prendre en considération les services accomplis en qualité d'agent contractuel, en cas de nomination définitive ultérieure, afin de déterminer la pension publique. En effet, durant leur occupation contractuelle auprès de la commune, les intéressés exerçaient des fonctions qui pouvaient aussi bien être exercées dans un emploi statutaire. Dans ces circonstances, le législateur a estimé qu'il était juste de prendre également en considération les services accomplis contractuellement. En revanche, les travailleurs CST n'exerçaient pas, au cours de leur emploi contractuel auprès des communes, des fonctions qui pouvaient aussi bien être exercées dans un emploi statutaire. En effet, les communes devaient, en vertu de la loi sur les CST, faire une demande de projet d'emploi. En outre, les travailleurs CST conservaient le statut de demandeur d'emploi. Le législateur pouvait donc considérer à juste titre que, pour les services CST, le régime de pension pour les travailleurs salariés était applicable. De même, le souci du législateur de ne pas compromettre la viabilité du système de pensions constitue un but légitime.

A.2.4. Enfin, le Conseil des ministres estime que la distinction au niveau du régime de pension ne génère pas de conséquences manifestement disproportionnées. En effet, les personnes qui ont par le passé été occupées dans le cadre spécial temporaire pourront encore, pour cette période, prétendre à une pension de travailleur salarié. Elles peuvent donc - certes dans un autre système de pension - constituer des droits à la pension pour la période concernée. Vu le caractère temporaire du statut CST, l'impact de la non-prise en compte de cette période pour le calcul de la pension publique restera par ailleurs limité.

A.3.1. Selon W. Appels, la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal, qui a été reprise dans les articles 156 et suivants de la Nouvelle loi communale, a institué un système de pension distinct pour les fonctionnaires locaux, de sorte que la loi du 21 juillet 1844 ne peut être considérée comme régime de base pour les pensions communales. Il estime ensuite que l'extension de la pension aux agents temporaires peut uniquement porter sur le groupe des agents temporaires engagés pour un travail extraordinaire, temporaire ou occasionnel, étant donné que les agents temporaires qui exerçaient une fonction permanente pouvaient déjà prétendre à la pension communale.

A.3.2. La différence de traitement en cause n'est, à l'estime de W. Appels, pas raisonnablement justifiée à la lumière du but poursuivi par le législateur, qui consiste à octroyer une pension communale aux agents temporaires qui ont été engagés afin d'accomplir un travail extraordinaire, temporaire ou occasionnel et rendaient ainsi des services civils à la commune. Il conteste par ailleurs que les travailleurs CST fussent des chômeurs mis au travail. Il s'agissait en revanche de contractuels subventionnés, puisqu'ils recevaient une rémunération et étaient engagés sous contrat de travail. Leur employeur n'était pas l'Office national de l'emploi, qui subventionnait certes leur rémunération, mais bien la commune concernée. Par ailleurs, d'autres contractuels subventionnés (les « ACS » ou « agents contractuels subventionnés ») auraient quant à eux droit à une pension

communale s'ils ont par la suite été nommés à titre définitif, alors qu'ils n'étaient pas davantage inscrits au cadre organique des communes.

A.3.3. W. Appels conteste ensuite la « logique, suivie depuis des décennies, de l'existence d'une rétribution par l'autorité occupante » à laquelle le Conseil des ministres se réfère, étant donné que celle-ci est fondée sur la loi du 21 juillet 1844 qui, ainsi qu'il a déjà été dit, n'est pas applicable. Pour une raison analogue, la référence à l'arrêt n° 128/2013 ne serait pas davantage pertinente. Enfin, la référence à la charge budgétaire ne tiendrait pas compte du fait que les administrations communales doivent elles-mêmes - au moins via la contribution de responsabilisation - payer la pension de leurs anciens agents contractuels nommés par la suite.

A.4.1. Le Conseil des ministres observe que les faits et la demande d'une application correcte d'une disposition légale ne sont pas pertinents pour apprécier une question préjudicielle. Il relève également que la Cour peut uniquement vérifier si la disposition au sujet de laquelle elle est interrogée, dans l'interprétation choisie par le juge *a quo*, est compatible avec les dispositions constitutionnelles mentionnées dans la question préjudicielle et qu'en ce qui concerne le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour ne peut se prononcer sur des catégories de personnes qui ne font pas l'objet de la question préjudicielle. Les ACS, contrairement aux travailleurs CST, feraient d'ailleurs partie de l'organisme public où ils travaillent et seraient rémunérés par cet organisme.

A.4.2. La position de W. Appels concernant la qualification de la condition de la rémunération par les pouvoirs publics comme « condition d'octroi » d'une pension publique n'est, à l'estime du Conseil des ministres, pas logique. D'une part, le fait d'être payé par le Trésor public serait une condition d'octroi, mais, d'autre part, il ne s'agirait que d'une formule de référence. Le Conseil des ministres souligne que le financement par une rémunération accordée à charge de la commune occupante constitue une condition d'octroi objective et raisonnablement justifiée pour fixer une pension publique.

- B -

B.1. Les communes sont tenues d'assurer aux membres de leur personnel titulaires d'une nomination définitive une pension calculée suivant les règles appliquées aux fonctionnaires (article 156 de la Nouvelle loi communale).

La pension des fonctionnaires statutaires est réglée par la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Cette loi est applicable aux agents « faisant partie de l'Administration générale en vertu d'une nomination à titre définitif ou d'une nomination y assimilée par ou en vertu de la loi et rétribués par le Trésor public » (article 1er, alinéa 1er). Elle fixe les conditions d'admission à la pension et les services à prendre en considération (articles 1er à 7) et règle le mode de calcul de la pension (article 8).

L'article 160 de la Nouvelle loi communale dispose :

« En cas de nomination à titre définitif, les services civils rendus en qualité d'agent temporaire aux communes, aux établissements qui en dépendent, aux associations de communes ainsi que ceux rendus par les commissaires de brigade et les receveurs régionaux, sont pris en considération pour établir les droits à la pension des intéressés et de leurs ayants droit ».

B.2. La question préjudicielle porte sur les services qui sont pris en considération pour établir les droits à la pension de l'agent communal.

En règle générale, seuls les services accomplis comme agent nommé à titre définitif entrent en considération. L'article 160 de la Nouvelle loi communale déroge à cette règle.

Selon le juge *a quo*, la dérogation s'appliquerait uniquement aux travailleurs salariés qui faisaient partie de l'administration communale et qui étaient rétribués par la caisse communale. Les travailleurs salariés ayant le statut de cadre spécial temporaire (CST) ne faisaient pas partie de l'administration communale et n'étaient pas rétribués par la caisse communale. Les prestations CST ne relèveraient dès lors pas de la dérogation précitée.

La Cour examine en règle une norme dans l'interprétation qu'en donne le juge *a quo*.

Il découle de cette interprétation que les agents de la commune qui ont, avant leur nomination à titre définitif, fourni certains services ou prestations sont traités différemment selon qu'il s'agit de « services civils rendus en qualité d'agent temporaire » ou, comme c'est le cas pour la partie demanderesse devant le juge *a quo*, de « prestations accomplies dans le cadre spécial temporaire ». Les premiers services sont pris en considération pour établir les droits à la pension de l'agent et de ses ayants droit, alors que les prestations CST ne sont pas prises en considération à cet effet.

La Cour doit examiner si cette différence de traitement viole le principe d'égalité et de non-discrimination, inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution. La portée de la question préjudicielle ne peut être étendue à d'autres catégories d'agents.

B.3. Pour établir sa politique en matière de pensions, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

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 en cause 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.

B.4. Le régime de pension des fonctionnaires est en principe réservé aux agents nommés statutairement. L'extension de ce régime à d'autres catégories de personnes constitue une exception à ce principe et ne peut par conséquent être conçue que de manière limitative.

Il en va de même pour les services qui sont pris en considération pour établir les droits à la pension de l'agent intéressé. L'article 160 de la Nouvelle loi communale, qui déroge à la règle selon laquelle seuls les services accomplis en tant qu'agent nommé à titre définitif sont pris en considération, doit dès lors être interprété de manière limitative.

B.5. La loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978 a instauré un cadre spécial temporaire, parallèlement au secteur privé et au secteur public.

Selon les travaux préparatoires, ce circuit de travail temporaire reposait essentiellement sur deux principes :

« - créer de nouveaux emplois afin de donner à ceux qui sont frappés par le chômage la possibilité de travailler et d'échapper ainsi aux conséquences néfastes de l'inactivité involontaire;

- valoriser les ressources importantes actuellement consacrées à l'indemnisation du chômage en affectant ceux qui en bénéficient à des travaux ou à des activités utiles à la communauté » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 113/1, p. 29).

En vertu de la loi du 22 décembre 1977, les travailleurs occupés dans le cadre spécial temporaire étaient engagés dans les liens d'un contrat de travail d'ouvrier ou d'employé. Ils restaient inscrits sur les listes des demandeurs d'emploi de l'Office national de l'emploi (article 84). En même temps, ils avaient la possibilité de mettre fin au contrat de travail de manière souple afin de pouvoir répondre adéquatement à une offre d'emploi dans le secteur privé ou dans le secteur public (article 85).

Lorsqu'ils étaient engagés par les pouvoirs publics, les travailleurs recevaient une rémunération égale au traitement initial octroyé à un membre du personnel de l'Etat ayant la même qualification professionnelle (article 86). La rémunération était payée par l'Office national de l'emploi, qui était réputé être l'employeur pour ce qui était des obligations de sécurité sociale aussi (article 87).

Il ressort des travaux préparatoires que les travailleurs CST ne faisaient pas partie des services où ils étaient occupés à titre temporaire :

« Le cadre spécial temporaire ne peut aboutir à la création d'une nouvelle catégorie d'agents de l'Etat ou des pouvoirs subordonnés; les travailleurs qui sont occupés dans ce cadre spécial ne sont en aucun cas intégrés aux services dans lesquels ils sont mis au travail : ils doivent être considérés comme étant en attente d'un emploi permanent, soit dans le secteur privé, soit dans le secteur public » (*ibid.*, p. 30).

Les dispositions concernées étaient applicables jusqu'au 30 juin 1990. En effet, le cadre spécial temporaire a clairement été conçu comme « une mesure de relais en attendant le retour à une normalisation de la situation difficile que nos pays industrialisés connaissent en matière d'emploi » (*ibid.*, p. 30).

B.6. Les spécificités précitées du cadre spécial temporaire et en particulier sa finalité, qui consistait essentiellement à offrir aux chômeurs l'occasion de travailler au service de la communauté, justifient, compte tenu du pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le

législateur en la matière, que les prestations CST ne soient pas prises en considération pour établir les droits à la pension de l'agent et de ses ayants droit, alors que les « services civils rendus en qualité d'agent temporaire » sont pris en considération à cet effet.

Les dispositions en cause ne limitent pas de manière disproportionnée les droits des personnes concernées. En effet, elles ne s'opposent pas à ce que les prestations CST soient prises en considération pour établir les droits à la pension en tant que travailleur salarié.

C'est ce qu'a confirmé le ministre compétent dans une réponse à une question parlementaire :

« Les services prestés en tant que chômeur, que ce soit dans le cadre spécial temporaire ou dans le troisième circuit du travail, n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la pension dans le secteur public, même lorsqu'ils sont suivis d'une nomination. Toutefois, grâce à ces prestations, les intéressés établissent des droits à la pension dans le régime des travailleurs salariés auquel ils peuvent de toute façon recourir. En tant que chômeurs, ils ne reçoivent en effet pas pour ces périodes un salaire à la charge de l'Etat mais une allocation de chômage.

Je n'ai pour l'instant nullement l'intention d'adapter la législation sur les pensions dans le secteur public, et pas seulement pour des raisons de principe. La prise en compte de ces années de service pour la pension dans le régime du secteur public représenterait en effet une charge supplémentaire importante pour les pensions, ce qui est *de facto* impossible dans les conditions budgétaires actuelles » (question n° 3-754, *Ann.*, Sénat, 21 avril 2005, n° 3-108, p. 68).

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 156 et 160 de la Nouvelle loi communale, lus en combinaison avec les articles 1er et 6 de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 25 septembre 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen