

Numéro du rôle : 6546
Arrêt n° 132/2017 du 23 novembre 2017

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, posée par le Tribunal de première instance de Liège, division Liège.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 17 novembre 2016 en cause de Krystian Baczkiewicz et autres contre la SCIRL « Publifin », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 novembre 2016, le Tribunal de première instance de Liège, division Liège, a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ont pour effet de priver de certains compléments à la pension les retraités qui atteignent un des deux plafonds légaux qu'ils instituent du seul fait d'une carrière complète alors que les retraités qui, toutes choses restant égales par ailleurs, n'atteignent pas ce plafond en l'absence d'une carrière complète peuvent en bénéficier ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Krystian Baczkiewicz, Richard Beuset, Raymond Berndt, Willy Bodart, André Bourguet, Robert Brokken, René Casimier, Paul Cathenis, Daniel Col soul, Jacqueline Conil, Lucien Cornil, René Coumont, Désiré Crenier, Hubert Dams, Richard Darcis, Francis Dechaine, Arthur Decuyper, François Delheusy, Freddy Denis, Pierre Depaifve, Marcel Devillers, René D'Hebboudt, Roger Dodemont, Pol Dany, André Dozin, Mathieu Dreze, Marc Fairon, Jean-Marie Fantini, Joseph Garray, Maria Giustra, Gérard Havart, Jacques Honnay, Francine Hubens, Achille Joyeux, Marcel Killesse, Jean Klein, Luc Kremeer, Christian Legros, Jean Lejeune, Claudette Lekeu, Jean Lemaire, Huguette Leon, Michel Lerho, Marie-Thérèse Lovinfosse, Alain Loyen, René Mahaux, Armand Mahy, Guy Matriche, Sylvain Merlan, Raymond Mors, Jean-Luc Nicolay, Pierre Papier, Fernand Radermacher, Jean Ramanzotti, Alain Rediger, Paul Renier, Jean-Claude Reul, Pierre Riga, Ludwig Rompen, Jean Rouchet, Claude Schmit, Georges Schoefs, Elie Seret, Guillaume Seret, Roger Spaubek, Victor Surings, Louis Taeter, Michel Toussaint, Jean Vanhee, Serge Vanhee, Alain Van Hulle, Guy Wellens, Philippe Wergifosse, Gilbert Willems et Pol Durieux, assistés et représentés par Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège;

- la SCIRL « Publifin », initialement assistée et représentée par Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, avocats au barreau de Bruxelles;

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

Par ordonnance du 21 juin 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, 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 12 juillet 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite des demandes des parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 12 juillet 2017, a fixé l'audience au 26 septembre 2017.

A l'audience publique du 26 septembre 2017 :

- ont comparu :

. Me V. Thiry, pour Krystian Baczkiewicz et autres;

. Me S. Pâques, qui comparaisait également *loco* Me J.-P. Lacomble, avocats au barreau de Liège, ayant succédé à Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, pour la SCIRL « Publifin »;

. Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Schaffner, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Septante-cinq personnes physiques, toutes anciens travailleurs de l'Association liégeoise du Gaz (ci-après : A.L.G.), aujourd'hui admises à la pension, demandent au Tribunal de première instance de Liège, division Liège, de condamner la société coopérative intercommunale à responsabilité limitée (SCIRL) Publifin, qui vient aux droits et obligations de l'A.L.G., à leur payer la prime de fin d'année et le pécule de vacances auxquels ils estiment avoir droit par application de leur ancien statut. En application des articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, la SCIRL « Publifin » n'a, depuis 2013, pas payé l'allocation de fin d'année et le pécule de vacances aux pensionnés qui avaient déjà atteint le plafond légal et les a payés partiellement, à concurrence de la différence entre le montant de la pension et le plus bas des deux plafonds, aux autres pensionnés. Le Tribunal juge que l'allocation de fin d'année et le pécule de vacances litigieux sont des compléments de la pension des travailleurs et de veufs et veuves de travailleurs et que le double plafond visé par les dispositions précitées leur est applicable. Devant le Tribunal, les demandeurs font valoir que les articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 créent une discrimination entre les travailleurs selon qu'ils ont eu une carrière complète ou non. En conséquence, le Tribunal pose à la Cour la question précitée.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les demandeurs devant le juge *a quo* exposent qu'ils sont des anciens agents statutaires de l'intercommunale A.L.G., qui a été reprise par fusion-absorption à partir du 1er janvier 2011 par l'intercommunale Tecteo Group et qu'ils bénéficient à ce titre d'une pension de retraite du secteur public. Ils rappellent que l'article 19*bis* du régime des pensions du personnel de l'A.L.G. leur garantissait un double avantage complémentaire à la pension : une allocation de fin d'année équivalent au montant indexé de la pension du mois de mai et un pécule de vacances équivalent à 105 % du montant indexé de la pension du mois de juin. Ils précisent qu'il s'agit d'avantages extra-légaux octroyés librement ensuite d'une négociation entre l'autorité et

les syndicats, que ces avantages leur ont été payés jusqu'à l'année 2012 sans réserve et que leur paiement a cessé en 2013.

A.1.2. Les demandeurs devant le juge *a quo* renvoient à l'arrêt n° 59/93 de la Cour.

Ils font valoir que dans l'interprétation des dispositions en cause retenue par le juge *a quo*, selon laquelle l'allocation de fin d'année et le pécule de vacances litigieux sont des compléments de la pension au sens de l'article 39 de la loi du 5 août 1978, seuls les travailleurs qui n'ont pas eu une carrière complète au sein de l'A.L.G. et qui n'ont, de ce fait, pas atteint le maximum de la pension autorisée peuvent bénéficier des avantages de ces deux allocations. Ils considèrent que cette différence de traitement est en totale contradiction avec l'objectif poursuivi par le législateur, qui était animé d'un souci de justice sociale, d'équité et d'harmonisation. Ils ajoutent que la différence de traitement est d'autant moins justifiable que les travailleurs qui ont une carrière complète et qui sont, en conséquence, exclus des avantages en cause ont plus contribué que les autres à la caisse de pension instituée auprès de l'intercommunale.

A.1.3. Ces parties indiquent qu'il est possible d'interpréter les dispositions en cause d'une manière qui ne cause pas la discrimination dénoncée, à savoir en ce sens que l'allocation de fin d'année et le pécule de vacances consentis aux retraités et veufs et veuves de retraités de l'A.L.G. ne doivent pas être pris en considération dans le calcul de la pension de retraite de base ou du plafond relatif de la pension.

A.2.1. La SCIRL « Publifin », partie défenderesse devant le juge *a quo*, estime que l'allocation de fin d'année et le pécule de vacances constituent des compléments de pension des agents pensionnés de l'intercommunale et que le double plafond institué par l'article 39 de la loi du 5 août 1978 leur est bien applicable. Elle expose que le plafond relatif, qui correspond aux trois quarts du traitement qui a servi de base à la liquidation de la pension, est atteint avec le seul montant de la pension mensuelle dans le chef des agents pensionnés de l'ex- A.L.G., lorsque ces agents ont 37 ans et demi de carrière, dès lors que pour ces agents, un tantième s'élevant à un cinquantième est prévu. Elle expose que lorsque le plafond visé à l'article 39 en cause est atteint, un écrêtement doit intervenir et que la réduction est appliquée, par priorité, à la part de la pension qui est à la charge directe du pouvoir public, de l'employeur ou du fonds de pension qu'il a constitué et, subsidiairement, à la part de la pension à la charge du régime des pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants.

A.2.2. La SCIRL « Publifin » fait valoir que les dispositions en cause traitent de la même manière tous les agents bénéficiaires d'une pension du secteur public se trouvant dans une situation comparable. Elle expose que ces mesures ont été adoptées dans le cadre d'une réforme visant à l'assainissement des finances publiques. Elle considère que dans le contexte du litige pendant devant la juridiction *a quo*, tous les agents de l'intercommunale « Publifin » se trouvent dans une situation comparable, qu'ils bénéficient d'une carrière complète ou non, et qu'ils sont traités d'une manière identique, à savoir que leur revenu complet de pension ne peut dépasser les plafonds fixés par l'article 39 en cause.

A.3.1. Le Conseil des ministres estime que la Cour est interrogée non pas sur une différence de traitement entre anciens travailleurs de l'A.L.G. selon qu'ils peuvent ou non se prévaloir d'une carrière complète, mais bien sur l'identité de traitement établie par les normes en cause entre les anciens travailleurs concernés, quelle que soit la durée de leur carrière, puisqu'elles ne prévoient pas de prise en considération particulière de la durée de la carrière des agents concernés.

A.3.2. Le Conseil des ministres considère que les considérations économiques et budgétaires qui étaient à la base de la loi du 5 août 1978 sont toujours valables et estime que l'identité de traitement de tous les agents pensionnés, quelle que soit la durée de leur carrière, est justifiée par l'objectif des mesures en cause, à savoir, d'une part, la réalisation d'économies dans le domaine des pensions et l'harmonisation des différents régimes et, d'autre part, l'efficacité et le caractère équitable de ces mesures par leur champ d'application très large. Il fait valoir que les deux catégories de pensionnés examinées ne se trouvent pas dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

A.3.3. Enfin, le Conseil des ministres estime qu'il ne peut être soutenu que les retraités de l'A.L.G. pouvant se prévaloir d'une carrière complète et se voyant privés de la totalité des compléments de pension parce qu'ils atteignent déjà un des deux plafonds légaux se voient imposer une charge disproportionnée. Il renvoie à ce sujet à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'intervention du législateur sur les pensions. Il souligne qu'en l'espèce, les pensionnés concernés disposent du montant maximal prévu par le législateur.

A.4. Dans leur mémoire en réponse, les demandeurs devant le juge *a quo* indiquent que la suppression du double complément de pension entraîne pour les retraités justifiant d'une carrière complète une diminution de la pension annuelle équivalente à 2,05 mois, ce qui représente plus de 45 % de la pension au cours des mois de mai et juin de chaque année. Ils estiment que cette diminution, qui est nettement supérieure à, par exemple, un saut d'index, revêt un caractère excessif. Ils ajoutent que cette mesure, qui s'applique à des personnes déjà retraitées, porte une atteinte disproportionnée à leurs attentes légitimes et au respect des engagements pris à leur égard. Ils soulignent que le fonds de pension de l'A.L.G. avait été créé pour permettre la liquidation de ce double avantage complémentaire et qu'il sert aujourd'hui à d'autres fins.

A.5. La SCIRL « Publifin » rejoint l'argumentation du Conseil des ministres et fait valoir en outre que la différence de traitement que critiquent les parties demanderesse devant le juge *a quo*, à savoir que les agents pensionnés de l'intercommunale perçoivent ou non les avantages complémentaires de pension selon qu'ils bénéficient d'une carrière complète ou non, ne trouve pas son origine dans la loi mais résulte de son application. Elle ajoute que les dispositions en cause poursuivent bien un objectif de justice sociale, d'équité et d'harmonisation parce qu'elles ont pour effet de limiter les inégalités entre pensionnés belges.

A.6. Au sujet de l'interprétation alternative proposée par les demandeurs devant le juge *a quo*, le Conseil des ministres observe d'abord qu'ils ne remettent pas en question le fait que les articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 en cause leur sont en principe applicables. Il estime ensuite que la méthode de calcul présentée dans cette interprétation des dispositions en cause ne peut être acceptée parce qu'elle est manifestement contraire à l'application de celles-ci dans la mesure où elle omet le fait que la réduction de la pension doit être opérée dès que l'un des deux plafonds est atteint.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

L'article 39 de cette loi dispose :

« Sans préjudice de l'application des dispositions du Titre V de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, les pensions de retraite visées à l'article 38 ne peuvent excéder les 3/4 du traitement qui sert de base à leur liquidation. Toutefois, les bonifications de temps accordées du chef d'emprisonnement, de déportation, de services militaires de guerre et des services y assimilés produisent leurs effets dans la limite extrême des 9/10èmes de ce traitement.

En outre, ces pensions, y compris les bonifications précitées, de même que les pensions de survie visées à l'article 38, ne peuvent excéder le montant de 46.882,74 euros par an. Ce montant est lié à l'indice 138,01 des prix à la consommation et varie de la manière prévue par la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public.

Pour l'application des plafonds prévus ci-avant, les pensions, compléments de pensions, rentes, allocations et autres avantages tenant lieu de pension afférents à une même carrière et à une même période d'activité professionnelle sont additionnés. La réduction éventuelle est appliquée, par priorité, à la part de la pension qui est à la charge directe du pouvoir public, de l'employeur ou du fonds de pension qu'il a institué et, subsidiairement, à la part de la pension à charge du régime de pension des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants.

[...] ».

L'article 40 de cette loi dispose :

« Le cumul de plusieurs pensions visées à l'article 38 entre elles, et le cumul de ces pensions avec une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié, de travailleur indépendant ou de travailleur bénéficiant de la Sécurité sociale d'Outre-mer ne peut excéder le montant de 46.882,74 euros par an. Ce montant est lié à l'indice 138,01 des prix à la consommation et varie de la manière prévue par la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public.

Pour l'application du plafond prévu ci-avant, les pensions, compléments de pensions, rentes, allocations et autres avantages tenant lieu de pension de retraite et de survie sont additionnés ».

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles créent une différence de traitement entre les pensionnés qui, n'ayant pas eu une carrière complète, bénéficient d'une pension qui n'atteint pas les plafonds mentionnés et peuvent dès lors se voir octroyer certains compléments de pension offerts par leur ancien employeur public et les pensionnés qui, ayant eu une carrière complète, bénéficient d'une pension qui atteint au moins l'un des deux plafonds mentionnés et qui, en conséquence, ne peuvent se voir octroyer les mêmes compléments de pension.

B.3. Le juge *a quo* estime que les dispositions en cause sont applicables à l'allocation de fin d'année et au pécule de vacances prévus par le statut des pensions applicable aux

demandeurs devant lui, dès lors qu'il s'agit de compléments de la pension des travailleurs et veufs et veuves de travailleur.

La Cour examine les dispositions en cause dans cette interprétation.

B.4.1. Les articles 38 et suivants de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires s'inscrivent dans le cadre d'une série de réformes de structure et de mesures d'assainissement du budget et de réorientation des dépenses publiques, dans un souci « de justice sociale, d'équité et d'harmonisation » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/1, p. 1; n° 450/23, pp. 189-191 et 195-197; Sénat, 1977-1978, n° 436/2, pp. 91-93).

Il ressort des travaux préparatoires que le gouvernement entendait apporter quelques modifications fondamentales en matière de pensions de retraite et de survie, afin de réaliser des économies tout en contribuant à l'harmonisation des différents régimes. Selon l'exposé des motifs, étaient spécialement visées dans le secteur public « l'instauration d'un maximum pour les pensions de retraite et de survie payées à une même personne, la généralisation progressive d'un plafond proportionnel au traitement pour le calcul de la pension et la limitation des cumuls entre pensions et activités professionnelles » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/1, p. 10).

B.4.2. Il apparaît encore de l'exposé des motifs que le législateur avait l'intention d'appliquer les plafonds en cause à « toutes les pensions du secteur public, au sens le plus large du terme », en vue de « conférer aux mesures proposées un caractère aussi efficace qu'équitable ». Ainsi, le gouvernement s'était fixé « pour objectif de conférer aux mesures restrictives qu'il [proposait] à l'égard des pensions du secteur public, un champ d'application général de sorte que sont visés tant les pensions octroyées directement en vertu de régimes de pension propres au secteur public que les revenus de pension qui sont constitués par analogie à ces régimes » (*ibid.*, p. 53). A l'égard des membres du personnel de certains organismes publics dont le revenu complet de pension était composé de plusieurs éléments, il a été précisé qu'il convenait de « globaliser ces divers éléments en vue de l'application des restrictions apportées » (*ibid.*, p. 54).

B.4.3. Le choix du législateur d'instaurer des plafonds limitant les pensions plutôt que d'imposer une réduction d'un certain pourcentage du montant à toutes les prestations de pension a par ailleurs été justifié par la volonté du gouvernement « de protéger au maximum les besoins essentiels des plus faibles et des moins favorisés en réclamant un effort plus important de ceux auxquels sera ôté un certain superflu » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/23, p. 191).

B.5. La mesure qui consiste à tenir compte de tous les éléments du revenu de pension, en ce compris les avantages extra-légaux comme le pécule de vacances et l'allocation de fin d'année est pertinente et justifiée tant à l'égard de l'objectif de réaliser des économies qu'à l'égard de l'objectif d'harmonisation des différents régimes. La mesure qui instaure les mêmes plafonds pour tous les pensionnés, quel que soit le montant théorique auquel ils auraient droit eu égard à leurs états de service et à leur carrière passée est quant à elle pertinente et justifiée par rapport à l'objectif de justice sociale poursuivi par le législateur.

B.6. Dès lors que les mêmes plafonds sont appliqués à tous les pensionnés, sans égard au montant théorique dont ils auraient pu bénéficier en l'absence de ces plafonds, il est également justifié qu'ils s'appliquent de la même manière à ceux qui ont eu une carrière complète et à ceux qui n'ont pas eu une telle carrière. La circonstance que les personnes qui ont eu une carrière complète atteignent plus rapidement les plafonds en cause que celles qui n'ont pas eu une telle carrière, de sorte que ces dernières peuvent voir leur pension complétée du pécule de vacances et de l'allocation de fin d'année offerts par leur ancien employeur public tant que les plafonds ne sont pas atteints, n'est que la conséquence de l'application des mêmes plafonds à toutes les pensions concernées.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 39 et 40 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires 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 23 novembre 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels