

Numéros du rôle : 6261, 6279, 6283,  
6284, 6285, 6286, 6289, 6290, 6291,  
6292, 6293, 6296 et 6297

Arrêt n° 104/2017  
du 28 septembre 2017

## A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation partielle du chapitre 2, section 1re (« Bonification pour diplôme »), de la loi du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du service public, introduits par Bart Van Doorselaere, par A.-M. H., par Jan Empsen et autres, par Gert Flameng et autres, par Luc Bearelle, par Patrick Hebb et Marleen Hendrix, par Isabelle Nanquette, par Valérie De Nayer, par Pascale-Emmanuelle Bastin, par Patrick Lebrun, par Hubert Goffin, par Geoffroy Begasse et par Raf De Weerd.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 septembre 2015 et parvenue au greffe le 17 septembre 2015, un recours en annulation des articles 2, 3 et 6 de la loi du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du secteur public (publiée au *Moniteur belge* du 13 mai 2015) a été introduit par Bart Van Doorselaere.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 2015 et parvenue au greffe le 2 novembre 2015, A.-M. H. a introduit un recours en annulation des articles 2, 3, 6 et 7 de la même loi.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 2015 et parvenue au greffe le 9 novembre 2015, un recours en annulation de l'article 4 de la même loi a été introduit par Jan Empsen, Anita Andries, Johan Gonnissen, Bruno Vanhees, Mimy Jacobs, Patrick Van Herpe, Bart Natens et Viviane Janssens, tous assistés et représentés par Me P. Lahousse, avocat au barreau de Malines.

d. Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 6 novembre 2015 et parvenues au greffe le 9 novembre 2015, des recours en annulation de l'article 2 de la même loi ont été introduits respectivement par Gert Flameng, Anita Dumon, Godelieve De Clercq, Erik Brouckaert, Louis Gistelinck, Johan Kielemoes, Christine Clauwaert, Luc Duart, Filip Vandenberghe, Koenraad Kempnaers, Werner Timmermans, Geert Pals, Eric Algoet, Lode De Tollenaere, Ludo Cooman, Guy Indeherberg, Roland Paternoster, Guy Sterkendries, Jean-Pierre Vandamme, Johan Van Stichel, Ludo Vercammen, Jan Van den Bergh, Dirk Vandenberg, Henri De Caluwé et Anita Rombauts et par Luc Bearelle, tous assistés et représentés par Me P. Lahousse.

e. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 2015 et parvenue au greffe le 9 novembre 2015, un recours en annulation de l'article 4 de la même loi a été introduit par Patrick Hebb et Marleen Hendrix, assistés et représentés par Me P. Lahousse.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 novembre 2015 et parvenue au greffe le 10 novembre 2015, Isabelle Nanquette a introduit un recours en annulation des articles 2, 3 et 6 de la même loi.

g. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 novembre 2015 et parvenue au greffe le 12 novembre 2015, Valérie De Nayer a introduit un recours en annulation des articles 4, 5 et 6 de la même loi.

h. Par quatre requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 10 novembre 2015 et parvenues au greffe le 12 novembre 2015, des recours en annulation des articles 2, 3 et 6 de la même loi ont été introduits respectivement par Pascale-Emmanuelle Bastin, Patrick Lebrun, Hubert Goffin et Geoffroy Begasse.

i. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 12 novembre 2015 et parvenue au greffe le 13 novembre 2015, Raf De Weerdt a introduit un recours en annulation des articles 4, 5 et 6 de la même loi.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6261, 6279, 6283, 6284, 6285, 6286, 6289, 6290, 6291, 6292, 6293, 6296 et 6297 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 21 septembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, 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 19 octobre 2016 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 19 octobre 2016, a fixé l'audience au 16 novembre 2016.

A l'audience publique du 16 novembre 2016 :

- ont comparu :

. A.-M. H., en personne;

. Me P. Lahousse, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6283, 6284, 6285 et 6286;

. Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6289, 6290, 6291, 6292 et 6293;

. Me I. Martens, avocat au barreau de Gand, pour la partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 6297;

. Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me A. Poppe, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- 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. En droit

- A -

### *Affaire n° 6261*

A.1.1. Bart Van Doorselaere, agent nommé depuis le 1er avril 1990 dans la fonction publique flamande et titulaire d'un diplôme universitaire, allègue deux moyens à l'appui de son recours en annulation des articles 2, 3 et 6 de la loi du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du secteur public (ci-après : la loi du 28 avril 2015).

L'article 2 de la loi du 28 avril 2015 prévoit pour le personnel du secteur public la suppression progressive de la bonification pour diplôme.

L'article 3 de la loi du 28 avril 2015 dispose que la bonification pour diplôme n'est plus d'application au personnel du secteur public pour les retraites qui prennent cours à partir du 1er janvier 2030.

En vertu de l'article 6 de la loi du 28 avril 2015, toute période d'études ou y assimilée qui entre en ligne de compte pour déterminer le droit à la retraite du personnel du secteur public comme du personnel d'enseignement peut seulement être comptabilisée conformément aux dispositions qui règlent la suppression progressive de la bonification pour diplôme (articles 36*bis* et 36*ter* de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public, insérés par les articles 2 et 3 de la loi du 28 avril 2015).

A.1.2.1. Dans la première branche du premier moyen, la partie requérante fait valoir que le principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, est violé en ce que la suppression de la bonification pour diplôme entraîne le traitement identique des travailleurs du secteur public et des travailleurs du secteur privé alors qu'il s'agit, selon elle, de catégories de personnes clairement distinctes qui sont soumises à des réglementations totalement différentes du point de vue pécuniaire comme dans d'autres aspects.

Dans la seconde branche du premier moyen, elle allègue que la comparaison des agents du secteur public entre eux viole également le principe d'égalité, dès lors que seuls les agents plus âgés qui prendront leur retraite dans quelques années peuvent encore bénéficier de la bonification pour diplôme. En outre, elle attire l'attention sur le fait que les agents qui ne devaient pas produire de diplôme pour accéder à la fonction publique, à savoir ceux qui ont pu être promus au niveau A à partir d'un niveau inférieur, ont pu commencer à travailler plus tôt et ont pu constituer une carrière plus longue.

Selon Bart Van Doorselaere, cette situation entraîne un double préjudice. En premier lieu, les fonctionnaires qui ont été engagés à un niveau moins élevé et sans diplôme universitaire ou qui ont été promus au niveau A bénéficient de la même pension, alors que lui-même a dû suivre des études universitaires à cette fin et que cet effort n'est pas reconnu. En second lieu, la première catégorie de fonctionnaires peut partir plus tôt à la retraite, tandis qu'il a dû étudier quatre ans de plus et qu'il ne pourra prendre sa retraite que quatre ans plus tard.

A.1.2.2. Le Conseil des ministres répond que le régime de retraite du secteur public se distingue des régimes de retraite dans le secteur privé en ce que la pension dans le secteur public est une forme de traitement différé.

Selon le Conseil des ministres, l'objectif est d'aligner davantage les différents systèmes de retraite les uns sur les autres. La suppression de la bonification pour diplôme proposée dans le secteur public par la « Commission de réforme des pensions 2020-2040 » est une étape pour atteindre cet objectif. En outre, la loi attaquée permettrait également de faire des économies, sans entraîner une réduction du montant de la pension.

Selon le Conseil des ministres, les membres de la population active peuvent être comparés entre eux du point de vue de l'âge de la retraite et des conditions relatives à la durée de carrière, conditions auxquelles il faut satisfaire pour accéder à la retraite. Il n'y aurait dès lors aucune discrimination active.

En ce qui concerne la seconde branche du premier moyen, le Conseil des ministres répond que le législateur a prévu, en concertation avec les partenaires sociaux, des mesures transitoires pour accompagner la suppression

de la bonification pour diplôme. L'introduction modulée de la loi attaquée a pour effet de ne pas méconnaître les attentes légitimes des fonctionnaires plus âgés.

Du reste, la loi attaquée n'entraînerait pas une diminution du montant de la pension. Le seul effet de cette loi serait que les agents concernés devront dans la plupart des cas travailler jusqu'à cinq ans maximum de plus pour accéder à la retraite anticipée.

Le Conseil des ministres ajoute que la partie requérante ne pouvait pas s'attendre à ce que les dispositions législatives qui régissaient sa retraite restent inchangées.

A.1.2.3. Bart Van Doorselaere répond que le Conseil des ministres n'aborde pas les différences entre les fonctionnaires et les travailleurs du secteur privé, entre autres, en ce qui concerne la rémunération, les avantages en nature et les pensions extralégales. Il attire l'attention sur le fait que, dans le secteur public, le diplôme est en principe une exigence pour accéder au niveau A.

Le fait que la mesure attaquée résulte de négociations menées avec les syndicats ne représente cependant pas, pour lui, une justification valable. Le législateur a suscité pendant des décennies une attente à laquelle il met abruptement fin à l'heure actuelle, de sorte que la bonification pour diplôme de 48 mois de la partie requérante est réduite à zéro. Contrairement à des collègues plus jeunes, il n'a plus la possibilité d'aller encore travailler dans le secteur privé.

A.1.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient qu'il ne résulte pas des différences entre les fonctionnaires et les travailleurs du secteur privé qu'ils ne seraient pas comparables du point de vue de la retraite anticipée.

Le fait qu'un employeur du secteur privé puisse déterminer de manière autonome lors de l'embauche les conditions de diplôme ne l'empêche pas de chercher des personnes présentant le bon profil. Les personnes qui ambitionnent un poste dans la fonction publique ne sont pas les seules à suivre des études supérieures.

Le Conseil des ministres rappelle qu'en vue d'assurer la sécurité juridique des fonctionnaires, des mesures transitoires ont été prises en concertation avec les partenaires sociaux. La suppression par tranche, en fonction de la durée des études, de la bonification pour diplôme constituerait une mesure transitoire raisonnable. Le législateur doit pouvoir adapter sa politique à des circonstances changeantes.

A.1.3.1. Dans le second moyen, Bart Van Doorselaere soutient que le principe de *standstill* garanti par l'article 23 de la Constitution est violé en ce que la suppression de la bonification pour diplôme réduirait significativement le niveau de protection des agents de la fonction publique, sans qu'existe pour ce faire un motif d'intérêt général.

A.1.3.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient en premier lieu que la retraite dans le secteur public ne saurait être considérée comme un droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

En tout état de cause, la suppression de la bonification pour diplôme n'implique pas un recul significatif du droit à la sécurité sociale.

Normalement, les dispositions attaquées pourraient seulement avoir pour effet que l'agent devra travailler cinq ans de plus avant de pouvoir prétendre à la retraite anticipée. Dans l'hypothèse d'une carrière de 42 ans, la carrière sera prolongée au maximum de 13 %, ce qui, selon le Conseil des ministres, ne peut pas être considéré comme un recul significatif.

En tout état de cause, les dispositions attaquées seraient justifiées par des motifs d'intérêt général.

A.1.3.3. Bart Van Doorselaere s'interroge dans son mémoire en réponse sur la raison pour laquelle la retraite des fonctionnaires ne peut pas être considérée comme un droit à la sécurité sociale au sens de l'article 23 de la Constitution.

Il déclare qu'à tantièmes égaux et à traitement de référence égal, le niveau de protection diminue effectivement, dès lors qu'il doit travailler quatre ans de plus avant de faire naître son droit à la retraite. Les travailleurs du secteur public doivent financer eux-mêmes l'intégralité de leur protection.

Selon la partie requérante, le Conseil des ministres ne démontre pas que cette réforme sert l'intérêt général. L'harmonisation des systèmes de retraite équivaut à une suppression unilatérale de ses droits, sans aucune compensation. Les économies espérées de 240 millions d'euros représenteraient 1,8 % des dépenses relatives aux pensions publiques, ce qui devrait être assimilé à l'intérêt général. Il attire l'attention sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi, dans lequel ce dernier estimait que le législateur devait encore démontrer l'intérêt général, à savoir la sauvegarde du système des retraites dans son ensemble.

A.1.3.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres maintient que la loi attaquée n'entraîne pas un recul significatif du niveau de protection garanti par l'article 23 de la Constitution. La circonstance que des agents devront travailler plus longtemps ne viole pas cette disposition constitutionnelle.

Qui plus est, il ne saurait être admis que la suppression de la bonification pour diplôme doive donner lieu à des mesures compensatoires.

Enfin, le Conseil des ministres estime que la comparaison de l'incidence budgétaire de la mesure sur l'ensemble du budget attribué aux pensions du secteur public ne permettrait pas de conclure qu'elle manque de pertinence. Il ne découlerait pas de la circonstance que les économies représenteraient 1,8 % de ce budget que cet objectif budgétaire ne servirait pas l'intérêt général.

#### *Affaire n° 6279*

A.2.1. A.-M. H., employé dans une entreprise autonome de droit public avec un grade d'ingénieur civil, a introduit un recours en annulation des articles 2, 3, 6 et 7 de la loi du 28 avril 2015. Il critique le fait qu'au lieu de pouvoir partir à la retraite anticipée en 2028 lorsqu'il atteindra l'âge de 61 ans, il ne pourra partir à la retraite qu'en 2032 lorsqu'il aura 65 ans. Il développe quatre moyens.

A.2.2.1. A.-M. H. prend un premier moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées renforcent encore la discrimination entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la durée de la retraite.

Il attire l'attention sur le fait que la durée moyenne de retraite d'une femme, avant les dispositions attaquées, était 35 % plus longue que celle d'un homme, compte tenu de l'espérance de vie. En application des dispositions attaquées, la retraite moyenne d'une femme serait 47 % plus longue que celle d'un homme.

Dans l'hypothèse d'une bonification pour diplôme de sept ans au lieu de cinq ans, comme dans le cas d'un médecin, la durée moyenne de la retraite d'une femme est même 63 % plus longue que celle d'un homme.

A.2.2.2. Le Conseil des ministres répond que la prétendue discrimination ne résulte pas de la loi attaquée mais de l'état de fait en vertu duquel les femmes ont une espérance de vie plus importante que les hommes.

En outre, la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 septembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale permettrait aux Etats membres de maintenir temporairement des distinctions entre hommes et femmes en ce qui concerne l'âge de la retraite.

A.2.2.3. A.-M. H. réplique que s'il est un fait certain que le législateur n'a pas d'emprise sur l'espérance de vie, il doit cependant tenir compte de ces éléments pour ne pas créer de nouvelles discriminations.

Si, par exemple, l'on augmentait un jour l'âge d'accès à la retraite à 76 ans, les hommes ayant une espérance de vie moyenne de 76,69 ans seraient quasiment privés du droit à la retraite, tandis que les femmes ayant une espérance de vie de 82,18 ans en moyenne bénéficieraient encore de la retraite pendant plus de 6 ans.

A.-M. H. ne partage pas la thèse du Conseil des ministres selon laquelle, à suivre son argumentation, les femmes devraient travailler plus longtemps pour ouvrir leur droit à la retraite en raison de leur espérance de vie plus élevée.

Enfin, le Conseil des ministres se contredit, selon A.-M. H., lorsqu'il s'appuie sur la directive 79/7/CEE concernant la sécurité sociale, d'une part, mais qu'il réfute, d'autre part, les moyens portant sur la violation de

l'article 23 de la Constitution en arguant que la retraite dans le secteur public ne peut être considérée comme un droit à la sécurité sociale.

A.2.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres maintient que la différence de traitement critiquée entre les hommes et les femmes ne trouve pas sa source dans les dispositions attaquées.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 6/99 du 20 janvier 1999, dans lequel la Cour a admis une différence de traitement entre hommes et femmes en matière d'âge de la retraite.

Selon le Conseil des ministres, la qualification de la pension dans le secteur public de « traitement différé » et non de droit à la sécurité sociale ne saurait justifier une différence de traitement entre hommes et femmes concernant l'âge de la retraite. Il y aurait précisément une discrimination fondée sur le sexe si les fonctionnaires masculins et féminins étaient traités différemment en matière de retraite sur la base de la différence d'espérance de vie.

A.2.3.1. A.-M. H. prend un deuxième moyen de la violation de son droit à la propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il déclare avoir consacré cinq années de sa vie à l'obtention du diplôme nécessaire à sa nomination au niveau A, ce qui lui donnait le droit à une bonification pour diplôme de cinq ans. Il est maintenant privé de ce droit.

A.2.3.2. Le Conseil des ministres répond que la créance de temps revendiquée par A.-M. H. n'est pas un bien protégé par les dispositions citées dans le moyen.

Quand bien même il en irait ainsi, l'entrée en service dans la fonction publique ne lui conférerait pas un droit de créance de cinq ans pour calculer la durée de sa carrière. Un agent ne dispose d'aucun droit acquis au maintien d'avantages prévus dans son statut, en vertu du principe de la mutabilité du service public. Par ailleurs, le législateur a prévu des mesures transitoires.

A.2.3.3. La partie requérante réplique que la créance de temps représente effectivement un bien protégé par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon A.-M. H., l'argumentation du Conseil des ministres fondée sur le principe de la mutabilité du service public tire ce principe hors de son contexte. A suivre le Conseil des ministres, les fonctionnaires ne disposeraient d'aucun droit acquis au maintien d'avantages prévus dans leur statut, malgré l'article 16 de la Constitution.

A.2.3.4. Le Conseil des ministres maintient dans son mémoire en réplique son argument selon lequel la créance de temps n'est pas un bien qui est protégé par les dispositions invoquées dans le moyen.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le principe de la mutabilité du service public est un principe général de droit à valeur constitutionnelle. Il répète que les fonctionnaires n'ont pas de droit acquis au maintien d'avantages accordés par un statut antérieur.

A.2.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, dans le cadre de la suppression progressive de la bonification pour diplôme, les dispositions attaquées emporteraient une discrimination entre les agents selon la durée de leurs études.

La partie requérante attire l'attention sur le fait qu'un ingénieur civil pouvant valoriser une bonification pour diplôme de cinq ans perd chaque année six mois de cette bonification, tandis qu'un gradué bénéficiant d'une bonification de diplôme de deux ans perd chaque année quatre mois de cette bonification. Les fonctionnaires qui ont suivi des études plus longues seraient donc lésés par les mesures transitoires.

A.2.4.2. Le Conseil des ministres répond que l'objectif des dispositions attaquées consiste à mieux aligner les différents régimes de retraite en ce qui concerne la durée de carrière nécessaire à une retraite anticipée. La suppression progressive de la bonification pour diplôme était nécessaire pour cette raison.

Le législateur, qui a donné suite à la concertation sociale, a tenu compte de la durée des études nécessaires à l'obtention du diplôme requis. Plus cette durée était importante, plus la bonification pour diplôme était élevée et plus le régime transitoire réduit par année civile la durée de bonification à prendre en compte.

A.2.4.3. La partie requérante réplique qu'il n'y a aucune justification au fait que les études les plus courtes sont mieux valorisées par les mesures transitoires alors que les agents concernés ont pu commencer leur carrière plus tôt.

Les agents qui ont obtenu un diplôme après des études plus longues seraient doublement pénalisés : premièrement parce qu'ils n'ont pu commencer leur carrière que plus tard en raison de la durée de leurs études et deuxièmement parce que leur bonification pour diplôme est dépréciée plus rapidement.

A.2.4.4. Le Conseil des ministres réplique qu'il n'est pas disproportionné de supprimer plus rapidement la bonification pour diplôme dans le cas d'études de type long, dans la mesure où cette bonification est d'autant plus importante que les études étaient longues. Malgré la dépréciation plus rapide de la bonification, la période transitoire est plus longue pour ceux qui ont étudié plus longtemps.

Le Conseil des ministres précise encore que le législateur dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation et que le contrôle de la Cour ne peut être que marginal.

A.2.5.1. A.-M. H. prend un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées entraîneraient une discrimination entre les fonctionnaires, selon que leur nomination nécessitait ou non un diplôme.

Il attire l'attention sur le fait qu'un agent qui pouvait être nommé sans un diplôme d'études supérieures et qui a entamé sa carrière dans le secteur public à l'âge de 18 ans pourra partir à la retraite anticipée à l'âge de 61 ans en ayant acquis une ancienneté de 43 ans. Un agent titulaire d'un diplôme universitaire après des études d'une durée de cinq ans ne pourra pas partir de manière anticipée à la retraite. Un médecin exerçant dans le secteur public, qui a suivi des études de sept ans pour obtenir le diplôme requis, ne pouvait commencer sa carrière qu'à l'âge de 25 ans et ne pourra partir à la retraite qu'à l'âge de 67 ans en ayant acquis une ancienneté de 42 ans.

A.2.5.2. Le Conseil des ministres répond que la loi attaquée s'inscrit dans le cadre d'une réforme structurelle du régime des retraites, établie dans l'accord de gouvernement. Plus précisément, l'objectif était d'harmoniser progressivement le nombre d'années de carrière pour accéder à la retraite anticipée. Cet objectif justifierait la suppression progressive de la bonification pour diplôme dans le secteur public.

Selon le Conseil des ministres, les mesures sont proportionnées pour réaliser cet objectif. Dans le secteur public, un diplôme précis est requis pour les niveaux A, B ou C, mais pas pour le niveau D. Les exigences requises des niveaux A, B et C sont également différentes. Les agents des quatre niveaux entament leur carrière à des âges différents. Il existe des différences du point de vue de la rémunération pour chacun de ces niveaux et le montant de leur pension augmente en fonction de ces rémunérations.

Eu égard à ces éléments, il ne serait pas déraisonnable que le système de la bonification pour diplôme soit supprimé pour toutes les catégories de fonctionnaires, même si certains ne pourront plus partir de manière anticipée à la retraite parce qu'ils ont suivi une formation requise pour accéder au niveau dans lequel ils ont bâti leur carrière, ce qui explique pourquoi ils ont débuté leur carrière en étant plus âgés.

A.2.5.3. A.-M. H. se demande dans son mémoire en réponse s'il est justifié d'exclure du droit à la retraite anticipée les titulaires d'un diplôme obtenu après de longues études. Selon lui, les dispositions attaquées ont un effet disproportionné à l'objectif poursuivi.

Si l'objectif consistait à harmoniser les différents régimes de retraite, le législateur aurait aussi pu instaurer la bonification pour diplôme dans le secteur privé.

A.-M. H. en conclut que le législateur créerait un dangereux précédent s'il était admis que la discrimination critiquée est justifiée afin de garantir le financement des retraites du secteur public. Il en irait de même si l'on suivait le Conseil des ministres dans son raisonnement selon lequel le montant de la pension dépend du niveau auquel appartient le fonctionnaire concerné : ce raisonnement impliquerait que la possibilité de partir de manière anticipée à la retraite dépendrait de la rémunération.



A.2.5.4. Le Conseil des ministres soutient encore qu'il était nécessaire pour la viabilité du système des retraites du secteur public de relever l'âge de la retraite. Il aurait été contre-productif d'instaurer une bonification pour diplôme dans le secteur privé au lieu de supprimer progressivement celle-ci dans le secteur public.

Par ailleurs, en soutenant que le législateur créerait un dangereux précédent en justifiant les mesures attaquées par le fait d'assurer la viabilité du système des retraites publiques, A.-M. H. substitue, selon le Conseil des ministres, son appréciation personnelle à celle du législateur.

Le Conseil des ministres rappelle que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en cette matière. La partie requérante n'a pas démontré que le législateur se serait basé en l'espèce sur une appréciation manifestement erronée.

#### *Affaires n<sup>os</sup> 6283, 6284, 6285 et 6286*

A.3.1. Les huit parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6283 et les deux parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6286 ont introduit, en leur qualité de membres du personnel enseignant, un recours en annulation de l'article 4 de la loi du 28 avril 2015.

Les vingt-cinq parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6284 et la partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 6285 ont introduit, en leur qualité de fonctionnaires, un recours en annulation de l'article 2 de la loi du 28 avril 2015.

L'article 2 de la loi du 28 avril 2015 prévoit la suppression progressive de la bonification pour diplôme des fonctionnaires. L'article 4 de cette loi contient un régime identique pour le personnel enseignant.

Toutes ces parties requérantes invoquent un moyen quasiment identique, qui est composé de trois branches.

A.3.2.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe de la confiance légitime et du principe de la sécurité juridique, en ce que le législateur a créé, dans le cadre de la suppression progressive de la bonification pour diplôme, une différence sans justification entre les fonctionnaires selon la durée des études suivies pour obtenir le diplôme requis.

Selon les parties requérantes, les fonctionnaires qui se trouvent au seuil de leur retraite anticipée voient leurs attentes annihilées et doivent soudainement travailler plus longtemps, ce qui constituerait une violation du principe de la confiance légitime et du principe de la sécurité juridique.

A.3.2.2. Le Conseil des ministres répond que le régime transitoire instaure une différence objective selon la date à laquelle la retraite prend cours et selon les études qui ont donné droit à la bonification pour diplôme.

La loi attaquée tend à harmoniser la législation relative aux retraites dans le secteur public et dans le secteur privé. En outre, la loi attaquée réalise des économies pour les pouvoirs publics. Les dispositions attaquées poursuivraient dès lors un objectif légitime.

Enfin, la suppression modulée de la bonification pour diplôme ne porterait pas atteinte aux attentes légitimes des fonctionnaires plus âgés. La loi attaquée n'entraîne aucune diminution de la pension mais a seulement pour effet que les fonctionnaires concernés devront travailler jusqu'à cinq ans de plus pour accéder à la retraite.

La suppression par tranche, en fonction de la durée des études, de la bonification pour diplôme constituerait une mesure transitoire raisonnable, sans porter atteinte de manière abrupte aux attentes.

A.3.2.3. Les parties requérantes répliquent que les autorités ne respectent manifestement pas les droits acquis. Ce qui est contenu dans l'accord de gouvernement ou discuté en commission des pensions est sans importance.

En admettant que la mesure aura pour effet de réaliser des économies, le Conseil des ministres reconnaît que le niveau de protection diminue.

Selon les parties requérantes, il n'est pas exact de prétendre que la mesure transitoire a été élaborée en concertation avec les partenaires sociaux. Elles attirent l'attention sur le fait que le Comité A a conclu un protocole de non-accord à ce sujet.

Pour le reste, le problème ne porte pas sur le fait que les critères utilisés sont objectivement établis, mais sur le fait qu'il ne serait pas précisé en quoi ils sont pertinents dans le cadre du régime transitoire prévoyant une différence de traitement entre des catégories comparables d'agents de la fonction publique.

Les parties requérantes déclarent que la mesure attaquée a un effet immédiat à partir de 2016 et qu'elle trahit donc immédiatement les attentes des fonctionnaires qui se trouvent au seuil de la retraite.

Les autorités publiques ne motivent pas la raison pour laquelle une suppression annuelle uniforme n'a pas été prévue, ni pourquoi une même date de fin n'a pas été prévue pour tous les types d'études. L'agent qui bénéficie d'une bonification pour diplôme plus longue pourrait bénéficier plus longtemps des mesures transitoires.

A.3.2.4. Le Conseil des ministres réplique qu'en vue d'assurer la sécurité juridique, une suppression modulée de la bonification pour diplôme a été prévue en concertation avec les partenaires sociaux. Le protocole de non-accord signé dans le Comité A n'y changerait rien.

Le Conseil des ministres souligne que les parties requérantes reconnaissent que la bonification pour diplôme s'éteint plus rapidement pour l'agent qui bénéficie d'une bonification plus réduite.

Selon lui, la suppression progressive, en fonction de la durée des études, de la bonification pour diplôme constitue une mesure transitoire pertinente qui vise à garantir les principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique.

A.3.3.1. Dans la deuxième branche, les parties requérantes invoquent la violation du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution.

Les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions attaquées les obligent à travailler jusqu'à un âge relativement avancé avant d'avoir droit à la retraite anticipée, ce qui représente, selon elles, un recul significatif par rapport à la situation préexistante, sans aucune justification et sans que cette mesure ne réponde à un objectif d'intérêt général.

A.3.3.2. Le Conseil des ministres répond en premier lieu que les parties requérantes ne démontrent pas que la retraite dans le secteur public constitue un droit à la sécurité sociale au sens de l'article 23 de la Constitution.

En plus, la suppression de la bonification pour diplôme ne constituerait pas une diminution significative du droit à la sécurité sociale, étant donné que le mode de calcul de la pension n'est pas modifié. La durée de la bonification pour diplôme est réduite pour établir le droit à la retraite, mais pas pour calculer le montant de la pension. L'agent qui travaille plus longtemps bénéficiera d'une pension plus élevée.

Le Conseil des ministres répète que la suppression de la bonification pour diplôme constitue une étape de l'harmonisation des régimes de retraite et que celle-ci poursuit dès lors un but d'intérêt général.

A.3.3.3. Quant à la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la retraite dans le secteur public ne pourrait pas être considérée comme un droit à la sécurité sociale, les parties requérantes répliquent que la charte de l'assuré social s'applique, aux termes de la loi du 11 avril 1995, aux pensions du secteur public et que ces pensions sont financées par des fonds publics.

Elles maintiennent que la suppression de la bonification pour diplôme entraîne un recul significatif du droit à la sécurité sociale.

A.3.3.4. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne résulte pas de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social que la retraite dans le service public constituerait un droit à la sécurité sociale. La pension allouée dans le secteur public est une forme de traitement différé.

En tout état de cause, les parties requérantes ne démontreraient pas que la loi attaquée entraînerait un recul significatif de leur droit à la sécurité sociale, recul qui ne serait, en outre, pas justifié.

A.3.4.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes invoquent la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée.

De l'avis des parties requérantes, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme est violé en raison de la différence de traitement qui affecte des catégories similaires, en ce que la suppression progressive de la bonification pour diplôme ne reposerait pas sur des critères objectifs et pertinents.

La suppression progressive des droits acquis ne résisterait pas davantage au contrôle effectué au regard de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et au regard de l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée.

A.3.4.2. Le Conseil des ministres répond en premier lieu que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard des normes citées dans cette branche.

Il estime que l'appréciation du respect de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme est subordonnée aux mêmes critères que ceux qui régissent le contrôle effectué au regard du principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, de sorte que les mêmes arguments que ceux qu'il a développés en réponse à la première branche du moyen s'appliquent sur ce point.

Les parties requérantes ne démontreraient pas que les retraites dans le secteur public peuvent être qualifiées de droit à la sécurité sociale au sens de l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée. La pension allouée dans le secteur public est en effet qualifiée de traitement différé et n'est pas constituée par des cotisations versées à la sécurité sociale.

En outre, le Conseil des ministres estime qu'il n'y a pas de violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit de propriété garanti par cet article n'est pas violé étant donné que les dispositions attaquées poursuivent un but légitime, qu'elles se fondent sur des critères objectifs et pertinents et qu'elles ne sont pas manifestement excessives compte tenu de leur objectif.

A.3.4.3. Les parties requérantes répliquent qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que des nouvelles règles ne peuvent pas faire naître de discrimination entre des groupes similaires de fonctionnaires et que leurs droits acquis doivent être respectés.

Elles maintiennent que la suppression progressive des droits acquis est contraire à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée.

A.3.4.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres rappelle que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard des dispositions de droit international invoquées dans le moyen et que la jurisprudence de la Cour de justice citée par les parties requérantes n'est pas pertinente puisque la loi attaquée prévoit des mesures transitoires qui sont objectives, proportionnées et pertinentes.

#### *Affaires n<sup>os</sup> 6289, 6290, 6291, 6292 et 6293*

A.4.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6289, 6291, 6292 et 6293 ont introduit, en leur qualité de fonctionnaires et de titulaires de diplômes d'études supérieures, un recours en annulation des articles 2, 3 et 6 de la loi du 28 avril 2015.

La partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 6290 a introduit, en sa qualité de membre du personnel enseignant titulaire d'un diplôme universitaire, un recours en annulation des articles 4, 5 et 6 de la loi du 28 avril 2015.

Trois moyens identiques sont invoqués à l'appui de leur requête.

A.4.2.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées privent certains membres du personnel du droit à la retraite anticipée, alors que le régime de retraite du secteur public est d'application, sans distinction, à l'ensemble des agents de la fonction publique et de l'enseignement.

Les parties requérantes soulignent que le régime de la bonification pour diplôme avait été introduit à l'époque afin d'éviter que des titulaires d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme de l'enseignement supérieur soient lésés par le fait qu'un tel diplôme était requis pour leur accession à la fonction publique.

Elles font référence à cet égard à l'arrêt *Felber c. Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur*, C-529/13 du 21 janvier 2015 de la Cour de justice de l'Union européenne, dans lequel la Cour aurait jugé que le fait de prendre en considération les années d'études suivies à partir de 18 ans et antérieures à l'entrée en service permet d'assurer l'égalité de traitement pour toutes les personnes d'un secteur donné et est en rapport avec un élément essentiel de la relation de travail, tel que le moment de départ à la retraite, ce qui constitue un objectif légitime de la politique de l'emploi.

Les parties requérantes font encore valoir que les mesures attaquées constituent non seulement une discrimination mais en outre une régression sociale qui serait contraire à l'article 23 de la Constitution.

A.4.2.2. Selon le Conseil des ministres, le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 6289, 6290, 6291, 6292 et 6293 et le quatrième moyen dans l'affaire n<sup>os</sup> 6279 peuvent être examinés conjointement et peuvent recevoir la même réponse (voy. A.2.5.2 et A.2.5.4).

A.4.2.3. Les parties requérantes répondent que même s'il est nécessaire d'harmoniser les systèmes de retraite, les mesures permettant de concrétiser cet objectif ne peuvent pas être discriminatoires et ne peuvent pas entraîner une régression sociale injustifiable.

En ce qui concerne le premier objectif qui consisterait à différer le moment où un fonctionnaire peut partir à la retraite anticipée, le Conseil des ministres n'exposerait pas en quoi il serait légitime de supprimer la bonification pour diplôme, alors que l'âge du bénéficiaire de la retraite a déjà été relevé de 60 à 62 ans par la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public et que le nombre d'années de service requis a été porté de 40 à 42 ans.

En ce qui concerne le second objectif, qui consisterait à harmoniser les systèmes de retraite, il n'y aurait aucun lien démontré entre cet objectif et la suppression de la bonification pour diplôme. Les parties requérantes rappellent que la bonification pour diplôme a été instaurée pour assurer aux fonctionnaires qui devaient produire un diplôme tout comme aux autres fonctionnaires la possibilité de partir à la retraite anticipée.

Les parties requérantes constatent que le Conseil des ministres admet que la loi attaquée prive certains agents du droit de partir à la retraite anticipée. Par ailleurs, elles estiment que le Conseil des ministres ne démontre aucun lien entre la suppression de la bonification pour diplôme et le troisième objectif, qui consisterait à aligner pour tous les agents la condition de durée de carrière ouvrant le droit à une retraite anticipée dans le secteur public. La bonification pour diplôme était une manière d'aligner la durée des carrières en tenant compte du diplôme requis. La suppression de celle-ci est dès lors contraire à cet objectif, selon les parties requérantes.

En ce qui concerne la référence faite par le Conseil des ministres aux différentes conditions permettant d'accéder respectivement aux niveaux D, C, B et A, les parties requérantes répondent que c'est précisément en raison des exigences différentes en matière de diplôme que la bonification pour diplôme avait été instaurée. Du reste, les fonctionnaires des niveaux D et C sont mis sur un pied d'égalité étant donné que l'obligation scolaire s'applique jusqu'à 18 ans.

En réponse à l'argument du Conseil des ministres selon lequel il existe également des différences, selon le niveau, dans les rémunérations et, par voie de conséquence, aussi en matière de pension, les parties requérantes déclarent que ces différences sont liées aux responsabilités exercées par ces fonctionnaires. Selon elles, il n'est pas raisonnable d'exclure un agent assumant des responsabilités plus importantes du droit de partir de manière anticipée à la retraite, uniquement parce qu'il bénéficie d'un traitement plus élevé.

La loi créerait d'ailleurs une autre discrimination entre les fonctionnaires qui ont accédé à un poste à responsabilité dès leur entrée en fonction et les fonctionnaires qui sont entrés à l'origine à un niveau inférieur mais qui ont été promus en interne à un niveau supérieur et qui, au terme de leur carrière, peuvent valoriser toutes leurs années de service pour prendre leur retraite. Cette discrimination serait d'autant plus aiguë que tous les fonctionnaires sont maintenant soumis au même statut.

En outre, l'argumentaire du Conseil des ministres ne résiste pas à l'examen, selon les parties requérantes, en ce qui concerne les membres du personnel enseignant, catégorie dans laquelle il n'y a pas de distinction entre les niveaux A, B, C et D mais entre les niveaux d'enseignement.

Enfin, les parties requérantes soulignent que les agents qui justifient d'une longue carrière peuvent partir plus tôt à la retraite en vertu de l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant des mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions. Concrètement, les agents qui ne devaient pas disposer d'un diplôme peuvent partir à la retraite anticipée dès 60 ans, tandis que les agents qui ont été recrutés sur la base d'un diplôme universitaire ne peuvent partir à la retraite qu'à 64 ans au plus tôt.

A.4.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres prend acte que les parties requérantes reconnaissent que l'harmonisation des systèmes de retraite était nécessaire. Elles n'indiquent du reste pas que l'objectif poursuivi ne serait pas légitime. Au contraire, la Cour a admis, dans son arrêt n° 103/2014 du 10 juillet 2014, que le fait de travailler plus longtemps contribue à la viabilité des systèmes de retraite. La suppression progressive de la bonification pour diplôme participerait à cette réforme structurelle légitime.

Selon le Conseil des ministres, lorsque les parties requérantes indiquent qu'il ne serait pas légitime de supprimer progressivement la bonification pour diplôme alors que la loi précitée du 13 décembre 2012 a déjà relevé l'âge du départ à la retraite, elles demandent en réalité à la Cour de se positionner sur l'opportunité des mesures attaquées.

Il ne saurait raisonnablement être contesté que la suppression progressive de la bonification pour diplôme permet d'harmoniser les systèmes de retraite.

La loi de mutabilité du service public implique, selon le Conseil des ministres, que le fonctionnement d'un service soit adapté en fonction des exigences fluctuantes de l'intérêt général. La circonstance que le législateur a mis en place il y a 30 ans une bonification pour diplôme ne permet pas de considérer que ce système soit immuable. Une modification de la législation n'implique en elle-même aucune discrimination.

Le Conseil des ministres estime que la suppression de la bonification du diplôme permet de prendre en considération, pour chaque agent, les années de service effectivement fournies. Le législateur a pu estimer que les considérations actuelles d'intérêt général nécessitaient de supprimer la bonification du diplôme. La Cour a admis à plusieurs reprises qu'un législateur peut modifier sa politique. Les dispositions attaquées devraient être appréciées au regard de l'objectif actuel et non au regard de l'objectif de 1969 lorsque la bonification du diplôme a été introduite.

Selon le Conseil des ministres, la circonstance que des fonctionnaires de niveaux C et D peuvent entamer leur carrière à l'âge de 18 ans et n'ont jamais bénéficié de la bonification du diplôme n'empêche pas que ces agents peuvent débiter leur carrière plus tôt que les agents d'un niveau supérieur, ni que la rémunération de ces agents évolue différemment et n'empêche pas davantage que l'importance de la pension évolue en fonction de leur rémunération. Compte tenu de ces éléments et de l'objectif poursuivi, il ne serait pas déraisonnable de supprimer la bonification de diplôme pour tous les agents.

En réponse à l'argument des parties requérantes selon lequel les agents qui ont accédé directement à une fonction en raison de leur diplôme sont discriminés par rapport aux agents n'ayant pas dû produire de diplôme et qui ont été promus à un niveau supérieur en interne, le Conseil des ministres explique que tous les agents peuvent faire valoriser l'ensemble de leurs années de service effectivement fournies et qu'il n'existe aucune discrimination à cet égard.

Quant à l'observation des parties requérantes selon laquelle on ne distingue pas de niveau A, B, C et D parmi les membres du personnel enseignant, le Conseil des ministres répond qu'il existe néanmoins une distinction en ce qui concerne la carrière, les échelles de traitement et les diplômes selon le niveau d'enseignement. En outre, les membres du personnel enseignant bénéficient d'un tantième spécifique qui leur permet de partir de manière anticipée à la retraite après 40 ans de service.

Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes invoquent un moyen nouveau en exposant leur grief selon lequel les agents qui ont une carrière plus longue peuvent partir plus tôt à la retraite en vertu de l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant des mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions. Le grief ne serait du reste pas dirigé contre l'une des dispositions attaquées. En toute hypothèse, ces agents ont commencé leur carrière plus tôt.

A.4.3.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que les dispositions attaquées privent du bénéfice de la retraite anticipée certains agents de la fonction publique, qui n'ont pu être nommés avant un certain âge, après l'obtention du diplôme requis, alors que les dispositions constitutionnelles précitées, combinées avec la directive précitée, interdisent toute discrimination fondée sur l'âge, sauf considérations particulières qui sont toutefois inexistantes en l'espèce.

A.4.3.2. Le Conseil des ministres répond tout d'abord que la Cour de justice a aussi déclaré dans l'arrêt *Felber*, invoqué par les parties requérantes, que les Etats membres de l'Union européenne disposent en la matière d'une large liberté d'appréciation.

Quand bien même il existerait une différence de traitement fondée sur l'âge, la différence critiquée n'est toutefois pas discriminatoire, étant donné que les mesures attaquées poursuivent un but légitime qui consiste à harmoniser les systèmes de retraite.

Eu égard à cet objectif, il ne serait pas déraisonnable qu'une personne ayant fait des études plus longues doive avoir la même ancienneté qu'une autre personne pour pouvoir bénéficier de la retraite anticipée. Toute personne étudiant plus longtemps pourrait être engagée à un niveau supérieur dans la fonction publique. Qui plus est, les agents des niveaux A, B, C et D bénéficient d'une rémunération différente, ce qui a également une influence sur leur pension. En outre, la loi attaquée n'a pas d'effet sur le montant de la pension.

Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes n'indiquent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 23 de la Constitution, de sorte que le moyen n'est pas recevable sur ce point.

A.4.3.3. Les parties requérantes répliquent que le Conseil des ministres fait porter le débat sur la légitimité d'un choix politique mais non sur la légitimité des mesures attaquées.

La thèse du Conseil des ministres selon laquelle les mesures attaquées sont raisonnablement justifiées va à l'encontre, selon elles, de la raison pour laquelle la bonification du diplôme a été adoptée en 1969. A l'époque, le législateur entendait remédier au préjudice causé aux diplômés par leur entrée en service plus tardive. Pour les parties requérantes, ce préjudice est indubitablement lié à l'âge. Les personnes qui devaient disposer d'un diplôme pour être recrutées ont nécessairement un âge plus avancé. L'objectif poursuivi par la bonification du diplôme était de donner à ces dernières le même droit à la retraite anticipée qu'à ceux qui ont commencé leur carrière à 18 ans.

Répondant à la thèse du Conseil des ministres selon laquelle les personnes bénéficient, grâce à leur diplôme, d'un traitement plus élevé, les parties requérantes déclarent que cette considération est étrangère à la question : la rémunération est en effet liée aux responsabilités et non à l'âge. Les agents exerçant plus de responsabilités n'ont pas moins besoin d'une retraite anticipée parce qu'ils gagnent mieux leur vie.

Enfin, les parties requérantes attirent l'attention sur le fait que le Conseil des ministres ne conteste pas que les dispositions attaquées emportent une distinction fondée sur l'âge au sens de la directive qu'elles invoquent.

A.4.3.4. En ce qui concerne l'arrêt *Felber* de la Cour de justice, le Conseil des ministres réplique que cet arrêt concernait une différence de traitement fondée sur l'âge. Si la bonification du diplôme impliquait une différence fondée sur l'âge, le législateur n'aurait pas créé une discrimination dès lors que les dispositions attaquées poursuivraient un but légitime et que les mesures seraient raisonnables et proportionnées au regard de cet objectif.

Le Conseil des ministres soutient encore que le législateur peut changer d'avis et peut poursuivre un nouvel objectif. La référence des parties requérantes aux motifs ayant donné lieu à l'instauration de la bonification du diplôme n'est dès lors pas pertinente, selon lui.

Il souligne encore que la proportionnalité de la mesure ne résulte pas seulement de la différence dans les échelles de traitement mais également du moment auquel les intéressés ont pu débiter leur carrière. Les années de service réellement accomplies seraient donc effectivement prises en considération.

Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes reconnaissent également qu'il est raisonnable d'exiger des agents la même ancienneté.

Enfin, le Conseil des ministres constate que les parties requérantes admettent que leur deuxième moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution.

A.4.4.1. Un troisième moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées engendreraient une régression dans les conditions de travail et les droits sociaux, alors qu'il résulte de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution que le législateur ne peut pas réduire de manière injustifiée le niveau de protection des droits qui y sont énumérés.

Les parties requérantes font référence à cet égard à un arrêt de la Cour de cassation du 18 mai 2015 (S.14.002.F).

A.4.4.2. Le Conseil des ministres répond que la pension dans le secteur public ne peut pas être considérée comme un droit à la sécurité sociale, garanti par l'article 23 de la Constitution.

Quoi qu'il en soit, il n'y aurait pas un recul significatif puisque le montant de la pension n'est pas réduit.

Le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait qu'une réforme structurelle du système des retraites est nécessaire afin d'assurer la viabilité du système. Les dispositions attaquées constitueraient une première étape vers l'harmonisation de la réglementation des retraites du secteur public et du secteur privé en ce qui concerne la durée de carrière nécessaire pour bénéficier d'une retraite anticipée. La « Commission de réforme des pensions 2020-2040 » a suggéré la suppression progressive de la bonification pour diplôme parce qu'il n'y aurait aucune raison justifiant que les fonctionnaires du secteur public et les travailleurs du secteur privé soient traités différemment.

Selon le Conseil des ministres, les régimes de retraite de ces catégories de personnes sont effectivement comparables et les mesures attaquées permettent d'atteindre le but poursuivi. Il pourrait dès lors difficilement être considéré que ces mesures ne serviraient pas un objectif d'intérêt général.

A.4.4.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes maintiennent que le moyen est fondé parce que les mesures attaquées engendrent une réduction significative qui n'est pas justifiée par un quelconque motif d'intérêt général.

A l'argument du Conseil des ministres selon lequel la pension des agents publics n'est pas un droit à la sécurité sociale mais un traitement différé, les parties requérantes répondent que le droit à la rémunération équitable garanti par l'article 23, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, de la Constitution est mis en cause en l'espèce.

Selon elles, il y a un recul significatif dès lors que la possibilité de partir de manière anticipée à la retraite est reportée de 2 à 5 ans et, dans certains cas, jusqu'à 7 ans. Dans de nombreux cas, les agents seraient totalement privés du droit à la retraite anticipée.

Si le législateur entendait augmenter l'âge d'admission à la retraite en vue de permettre le financement des systèmes de retraite, il l'a déjà fait par la loi du 13 décembre 2012 portant diverses dispositions modificatives relatives aux pensions du secteur public, qui a relevé l'âge des bénéficiaires de la retraite de 60 à 62 ans et le nombre d'années de service requises de 40 à 42 ans. Ces mesures linéaires n'emportaient aucune discrimination entre les agents selon le niveau de recrutement. Par la loi du 10 août 2015, le législateur a encore relevé l'âge d'admission à la retraite à 63 ans.

Etant donné que ces mesures ont déjà largement réduit l'accès à la retraite, les parties requérantes estiment qu'il n'est pas raisonnable et justifié de supprimer en outre la bonification du diplôme, spécifiquement pour le secteur public.

L'argument du Conseil des ministres selon lequel il n'y a pas de réduction du montant de la pension n'est pas pertinent en l'espèce, selon les parties requérantes, étant donné que leur recours en annulation ne porte pas sur le montant de la pension mais sur les conditions d'accès à la retraite anticipée.

La position de la « Commission de réforme des pensions 2020-2040 » aux termes de laquelle la suppression progressive de la bonification pour diplôme était recommandée parce qu'il n'y avait pas de raison justifiant que les fonctionnaires du secteur public et les travailleurs du secteur privé soient traités différemment est, selon les parties requérantes, une considération de nature politique basée sur les conditions d'accès à la retraite anticipée en cas de politique inchangée. Les parties requérantes attirent l'attention sur le fait que ces conditions ont entre-temps été modifiées.

La position défendue par cette Commission ne serait en outre liée qu'à la volonté d'harmoniser les régimes de retraite, sans égard aux conséquences qu'elle emporterait au sein du système des retraites du secteur public, qui obéit à une logique propre.

A.4.4.4. Le Conseil des ministres réplique que le droit à une rémunération équitable garanti par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution n'est pas en cause, étant donné que le montant de la pension reste inchangé.

En outre, les parties requérantes ne contesteraient pas que les rémunérations des salariés et des fonctionnaires sont comparables. Le fait que les systèmes de retraite du secteur privé et du secteur public sont différents ne constitue pas une justification pour la différence de rémunérations.

Toujours selon le Conseil des ministres, les parties requérantes critiquent l'opportunité de la mesure lorsqu'elles attirent l'attention sur le fait que les lois précitées du 13 décembre 2012 et du 10 août 2015 ont déjà relevé l'âge d'admission à la retraite.

Le Conseil des ministres estime que, même en cas de recul significatif, les mesures seraient justifiées par des motifs liés à l'intérêt général, à savoir la viabilité du système des retraites à long terme et l'harmonisation des régimes de retraite.

En réponse à l'argument des parties requérantes selon lequel le fait que le montant de la pension n'est pas réduit ne serait pas pertinent en la matière parce que leur recours ne porte pas sur le montant mais sur les conditions d'accès à la retraite anticipée, le Conseil des ministres observe que le troisième moyen est pris de la violation du droit à une rémunération équitable garanti par l'article 23 de la Constitution.

Enfin, la critique des parties requérantes concernant la position adoptée par la « Commission de réforme des pensions 2020–2040 » serait incorrecte. Selon le Conseil des ministres, les réformes des retraites qui ont déjà été appliquées n'ont pas fait disparaître toutes les différences et l'adoption de la loi du 10 août 2015 après les travaux de cette Commission n'y change rien.

#### *Affaire n° 6296*

A.5.1. Geoffroy Begasse introduit, en sa qualité de fonctionnaire statutaire de niveau A au SPF Finances et de titulaire d'un diplôme universitaire, un recours en annulation des articles 2, 3 et 6 de la loi du 28 avril 2015.

A.5.2.1. Geoffroy Begasse prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées suppriment progressivement, sans aucune justification objective et raisonnable, la bonification pour diplôme des titulaires d'un diplôme universitaire, de sorte que les années d'études nécessaires à l'acquisition des connaissances requises pour pouvoir accéder directement au niveau A du SPF Finances n'entrent plus en ligne de compte pour leur retraite, alors qu'en ce qui concerne la retraite des agents du niveau B, toutes les années passées au sein du SPF Finances qui étaient nécessaires pour acquérir les connaissances requises jugées équivalentes à celles des universitaires leur permettant ainsi, dans le cadre d'exams internes, d'accéder également au niveau A, peuvent être prises en considération.

Geoffroy Begasse estime qu'il est fait une application, inconstitutionnelle, du principe de deux poids, deux mesures : les années d'études requises pour pouvoir accéder au niveau A du SPF Finances sont, pour les uns, prises en considération pour déterminer leur droit à la retraite (les anciens agents du niveau B) mais pas pour le droit à la retraite des autres (les universitaires).

A.5.2.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que le moyen n'est pas recevable parce qu'il ne permet pas d'appréhender de manière précise dans quelle mesure les trois dispositions attaquées violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution.



Le moyen vise notamment l'article 2 de la loi du 28 avril 2015, mais il ne paraît pas remettre en cause la mesure transitoire mais plutôt le principe même de la suppression de la bonification pour diplôme par l'article 3 de cette loi. En outre, le moyen ne semble pas contester le principe contenu dans l'article 6 de cette loi.

Le moyen devrait être à tout le moins déclaré irrecevable car il ne formule aucun grief contre les articles 2 et 6 de la loi du 28 avril 2015.

Quant au fond, le Conseil des ministres considère que la situation d'un agent de niveau A est différente de celle d'un agent de niveau B.

Le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait qu'un agent de niveau B, au cours de la procédure lui permettant d'accéder au niveau A, reste en service au niveau B et acquiert une ancienneté qui peut être prise en considération pour sa retraite, ce qui n'est pas le cas d'un agent qui est directement nommé au niveau A.

Le fait que des fonctionnaires de niveau B qui sont promus au niveau A ont droit à une retraite anticipée plus tôt que les fonctionnaires qui sont nommés directement au niveau A ne constituerait pas une conséquence déraisonnable de la suppression de la bonification pour diplôme.

Un agent de niveau B pourra en règle générale commencer sa carrière plus tôt et acquerra plus tôt une ancienneté dont il pourra se prévaloir lors de son départ à la retraite anticipée. Le temps qu'il aura consacré pour être promu du niveau B au niveau A n'est aucunement pris en considération dans le cadre d'une bonification pour diplôme.

Le Conseil des ministres attire aussi l'attention sur les différences pécuniaires qui existent entre les deux niveaux.

Puisque les agents de niveau A bénéficient d'échelles de traitement plus élevées, ils ne sauraient être lésés. En outre, ils continuent à bénéficier de la bonification pour diplôme lors du calcul du montant de leur pension.

A.5.2.3. Réagissant à l'exception d'irrecevabilité, Geoffroy Begasse répond que le moyen est dirigé contre l'application combinée des articles 2, 3 et 6 de la loi du 28 avril 2015 qui entraîne la suppression totale, de manière progressive mais définitive, de la bonification pour diplôme.

Sur le fond de l'affaire, il réplique qu'un agent de niveau B qui est promu au niveau A continue d'être payé pendant sa période de préparation et d'études préalables à l'examen de promotion et que cette période est prise en considération pour déterminer son droit à la retraite, tandis que la période d'études des agents qui accèdent directement au niveau A ne sera plus comptabilisée pour leur retraite.

En réplique à l'observation du Conseil des ministres selon laquelle les fonctionnaires de niveau A bénéficient d'échelles de traitement plus élevées, Geoffroy Begasse répond que la discussion ne concerne pas la rémunération mais les périodes d'études qui sont prises en considération ou non pour déterminer le droit à la retraite.

Il attire l'attention sur le fait que les fonctionnaires de niveau A bénéficient, en tout état de cause, des mêmes échelles de traitement, qu'ils aient accédé directement à ce niveau ou qu'ils aient été promus à partir du niveau B. Cependant, les anciens agents du niveau B peuvent se prévaloir d'une ancienneté plus importante.

Les anciens agents du niveau B continuent d'être rémunérés au cours de leurs études, même s'ils n'ont fourni aucune prestation en contrepartie, alors que les fonctionnaires qui sont directement nommés au niveau A ne sont pas indemnisés pour leurs études.

Par ailleurs, les agents de niveau B ayant une certaine ancienneté bénéficient souvent d'une échelle de traitement qui est supérieure à celle d'un fonctionnaire de niveau A débutant.

Selon Geoffroy Begasse, les fonctionnaires qui ont accédé directement au niveau A sont par conséquent discriminés à double titre : non seulement ils ne sont pas indemnisés pour la période de leurs études, mais en outre leurs années d'études ne seront plus prises en considération pour leur retraite.

Concernant l'observation du Conseil des ministres selon laquelle les fonctionnaires qui ont accédé directement au niveau A continuent de bénéficier de la bonification pour diplôme lors du calcul du montant de leur pension, Geoffroy Begasse répond que le problème ne concerne pas le montant de la pension mais le fait de tenir compte des années d'études pour déterminer le droit à la retraite.

Il attire l'attention sur le fait qu'il existe des projets concrets visant aussi à réduire la prise en considération des années d'études des universitaires dans le cadre du calcul du montant de la pension des agents publics.

Il souligne que le caractère progressif de la suppression de la bonification pour diplôme n'empêche pas que cette bonification soit définitivement supprimée et que cette suppression est discriminatoire.

Il soutient qu'il y a deux poids, deux mesures. Les années d'études nécessaires pour acquérir les compétences requises devraient être prises en considération de manière égale, que ces études aient été suivies à l'université ou au sein de l'administration.

A.5.2.4. Le Conseil des ministres réplique que la bonification du diplôme est supprimée progressivement pour l'ensemble des agents, également pour ceux de niveau B, sans qu'il y ait une différence de traitement sur ce point.

Selon le Conseil des ministres, la partie requérante semble en réalité critiquer le fait que les agents ayant accédé directement au niveau A perdent leur bonification pour diplôme, alors que les agents de niveau B peuvent être promus, par des examens internes, au niveau A et peuvent faire comptabiliser, pour leur retraite, les périodes de formation suivies au cours de leur service.

Le Conseil des ministres cite les articles 70 et 71 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat et l'article 31 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat. Les agents peuvent être absents un certain nombre d'heures par an pour suivre des formations et participer à des examens de promotion, mais il ne saurait en être déduit qu'ils ne fourniraient aucune prestation pour le reste.

Le fait de prendre en considération pour sa retraite les années de service d'un agent promu du niveau B au niveau A ne serait dès lors pas disproportionné étant donné que cet agent continue à travailler au cours de sa formation, contrairement aux agents qui ont accédé directement au niveau A et qui n'ont pas travaillé pendant leurs études.

Le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait qu'en ce qui concerne l'ancienneté pécuniaire, un agent promu du niveau B au niveau A ne peut faire entrer en ligne de compte que deux tiers de son expérience à un autre niveau.

Du reste, les agents qui passent du niveau B au niveau A ne sont pas rémunérés pour leur formation mais pour les prestations qu'ils ont effectivement fournies en tant qu'agent de niveau B.

C'est en raison de leurs années d'expérience au niveau B que certains agents de ce niveau se voient reconnaître une ancienneté pécuniaire plus importante que des agents qui débutent directement au niveau A. Selon le Conseil des ministres, il n'est dès lors pas déraisonnable de prendre en considération les années d'ancienneté dans un autre niveau, d'autant plus que celles-ci sont diminuées d'un tiers pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire.

Le Conseil des ministres considère que l'existence de projets concrets visant à modifier le mode de calcul du montant de la pension n'enlève rien à ses arguments. Une différence de traitement introduite en vertu d'une autre loi ne saurait avoir d'incidence sur la constitutionnalité des dispositions actuellement attaquées.

Le Conseil des ministres conclut qu'à la lumière de l'objectif poursuivi par les dispositions attaquées, il n'est pas manifestement disproportionné de ne prendre en considération que les années de service effectivement accomplies pour déterminer la durée de la carrière permettant d'accéder à la retraite. Aucune discrimination ne pourrait dès lors être constatée.

*Affaire n° 6297*

A.6.1. Raf De Weerdts introduit, en sa qualité de membre du personnel enseignant titulaire d'un diplôme universitaire, un recours en annulation des articles 4, 5 et 6 de la loi du 28 avril 2015.

Il invoque dans sa requête trois moyens presque identiques à ceux qui sont invoqués dans les requêtes introduites dans les affaires n<sup>os</sup> 6289, 6290, 6291, 6292 et 6293.

A.6.2.1. Raf De Weerdts prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées privent certains membres du personnel du droit à une retraite anticipée, alors que le régime de retraite du secteur public est d'application, sans distinction, à l'ensemble des agents de la fonction publique et de l'enseignement.

Il attire l'attention sur le fait que le régime de la bonification pour diplôme avait été introduit à l'époque afin d'éviter que des titulaires d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme de l'enseignement supérieur soient lésés par le fait qu'un tel diplôme était requis pour leur accession à la fonction publique.

Il fait référence à cet égard à l'arrêt *Felber c. Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur*, C-529/13 du 21 janvier 2015 de la Cour de justice de l'Union européenne, dans lequel la Cour aurait jugé que le fait de prendre en considération les années d'études suivies à partir de 18 ans et antérieures à l'entrée en service permet d'assurer l'égalité de traitement pour toutes les personnes d'un secteur donné et en rapport avec un élément essentiel de la relation de travail, tel que le moment de départ à la retraite, ce qui constitue un objectif légitime de la politique de l'emploi.

Raf De Weerdts fait encore valoir que les mesures attaquées constituent non seulement une discrimination mais en outre une régression sociale qui serait contraire à l'article 23 de la Constitution.

A.6.2.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient en premier lieu que le moyen n'est pas recevable, étant donné qu'il ne précise pas les catégories de personnes qui doivent être comparées en l'espèce, alors que la suppression de la bonification pour diplôme concerne l'ensemble du secteur public.

Le Conseil des ministres est en outre d'avis que les dispositions attaquées ne violent pas l'obligation de *standstill*.

Selon le Conseil des ministres, l'arrêt *Felber* précité de la Cour de justice ne permet de déduire aucune violation des normes de référence invoquées. La Cour de justice a seulement effectué un examen, au regard des règles de droit européen relatives à l'égalité de traitement en matière de retraite et non au regard de la Constitution. En outre, elle a répété dans cet arrêt sa jurisprudence constante selon laquelle les Etats membres disposent d'une large liberté d'appréciation en matière de politique sociale et d'emploi.

A.6.2.3. Concernant l'exception soulevée par le Conseil des ministres selon laquelle le moyen ne préciserait pas les catégories de personnes qui sont comparées, Raf De Weerdts répond que les personnes dont la condition de nomination exige d'être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou universitaire sont traitées de manière inégale par rapport aux personnes qui ne doivent produire aucun diplôme. La bonification pour diplôme, qui a précisément été instaurée pour faire disparaître ce point de départ inégal, est supprimée par les dispositions attaquées.

Le moyen consiste en ce que des situations inégales sont à nouveau traitées de manière égale, en violation du principe d'égalité. Il ressortirait du reste de la défense développée par le Conseil des ministres qu'il a bien compris le moyen.

Selon Raf De Weerdts, il y avait de bonnes raisons de prévoir une réglementation distincte pour les fonctionnaires et les membres du personnel enseignant sous la forme de la bonification du diplôme. Pour certaines fonctions, un diplôme était requis. Cette condition de diplôme a été compensée par la bonification pour diplôme. Dans le secteur privé, cette condition de diplôme n'existe pas.

Raf De Weerdts attire l'attention sur le fait que le Conseil des ministres reconnaît que, dans la majorité des cas, les intéressés devront travailler jusqu'à cinq ans de plus, ce qui, selon la partie requérante, démontre que la mesure produit des effets disproportionnés.

Il indique encore que, dans l'arrêt *Felber* précité, la Cour de justice a également effectué un contrôle au regard du principe d'égalité et que l'enseignement de cet arrêt est applicable *mutatis mutandis*.

A.6.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres déclare que la comparaison que fait Raf De Weerdts dans son mémoire en réponse ne figure pas dans sa requête.

En tout état de cause, la différence de traitement critiquée ne serait pas imputable aux dispositions attaquées mais aux différences entre les diplômes requis pour certains agents et membres du personnel enseignant. Ces conditions seraient justifiées par les compétences requises et elles auraient également des effets positifs pour les intéressés, qui bénéficient d'un traitement plus élevé.

En outre, des diplômes seraient aussi requis dans le secteur privé, selon le profil que recherche l'employeur.

Selon le Conseil des ministres, la circonstance que certaines personnes devront travailler jusqu'à cinq ans de plus pour pouvoir prétendre à la retraite anticipée n'est pas manifestement déraisonnable.

Le Conseil des ministres rappelle enfin que l'arrêt *Felber* précité de la Cour de justice ne permet pas de déduire que les dispositions attaquées violeraient les normes de référence invoquées dans le moyen. Le fait que la bonification puisse être justifiée en vertu de cet arrêt ne signifierait pas encore que la suppression de la bonification pour diplôme puisse être jugée inconstitutionnelle. En l'espèce, l'égalité de traitement des membres du personnel est essentielle.

A.6.3.1. Raf De Weerdts prend un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que les dispositions attaquées privent totalement ou partiellement du bénéfice de la retraite anticipée certains agents de la fonction publique, qui n'ont pu être nommés avant un certain âge, après avoir obtenu le diplôme requis, alors que les dispositions constitutionnelles précitées, combinées avec la directive précitée, interdisent toute discrimination fondée sur l'âge, sauf considérations particulières qui sont toutefois inexistantes en l'espèce.

A.6.3.2. Selon le Conseil des ministres, le deuxième moyen est lui aussi irrecevable en ce qu'il s'appuie sur la violation de la directive 2000/78/CE précitée et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sans préciser les articles de celles-ci qui seraient violés.

Par ailleurs, la prétendue discrimination fondée sur l'âge serait inexistante. Il y aurait effectivement une distinction sur la base de l'exigence d'un diplôme pour avoir accès à la fonction publique mais cette distinction ne résulte pas des dispositions attaquées.

De toute façon, la condition de diplôme aurait également des effets positifs pour les intéressés, qui accèdent à un niveau supérieur et bénéficient d'un traitement plus élevé.

Enfin, la suppression de la bonification pour diplôme n'est pas manifestement déraisonnable, selon le Conseil des ministres, dès lors que l'objectif du législateur consiste à harmoniser les régimes de retraite du secteur public et du secteur privé.

A.6.3.3. En ce qui concerne la critique du Conseil des ministres selon laquelle le moyen ne précise pas les dispositions de la directive 2000/78/CE précitée et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui seraient violées, Raf De Weerdts répond qu'il a précisé dans le moyen que la directive précitée interdit toute discrimination en matière de conditions de travail fondées sur l'âge et qu'à cet égard, il a implicitement mais certainement renvoyé à l'article 6 de cette directive.

Quoi qu'il en soit, l'examen au regard des dispositions constitutionnelles invoquées dans le moyen suffirait pour une annulation.

Raf De Weerdts estime que la différence de traitement critiquée est bel et bien imputable aux dispositions attaquées. Il souligne que la bonification pour diplôme a été instaurée afin de mettre un terme à une inégalité au début de la carrière, qui se poursuit jusqu'au moment où l'intéressé entend accéder à la retraite anticipée. En abrogeant la bonification pour diplôme, cette ancienne discrimination reprendrait vigueur.

Le fait que les intéressés bénéficient, selon le Conseil des ministres, d'un traitement plus élevé est dénué de pertinence, selon la partie requérante, puisque le problème ne concerne pas le montant de la pension mais l'âge auquel une personne peut partir à la retraite.

A.6.3.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient encore que les catégories de personnes concernées peuvent être comparées entre elles. Il ne serait pas manifestement déraisonnable qu'après la période transitoire, le législateur ne tienne plus compte que des seules années de service effectivement fournies.

En outre, il pourrait effectivement être tenu compte du traitement plus élevé dont bénéficient les agents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Les études plus longues emportent l'accession à un niveau plus élevé et à un traitement plus important. Il n'y aurait pas d'équivalence complète des membres du personnel qui sont titulaires d'un diplôme différent.

A.6.4.1. Raf De Weerdts prend un troisième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées engendreraient une régression dans les conditions de travail et les droits sociaux, alors qu'il résulte de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution que le législateur ne peut pas réduire de manière injustifiée le niveau de protection des droits qui y sont énumérés.

Il fait référence à cet égard à un arrêt de la Cour de cassation du 18 mai 2015 (S.14.002.F).

A.6.4.2. Le Conseil des ministres répond que la suppression de la bonification de diplôme donne lieu à un traitement égal de catégories égales de personnes. Ce traitement égal n'entraîne pas automatiquement une violation du principe d'égalité.

En ce qui concerne l'arrêt de la Cour de cassation du 18 mai 2015 auquel la partie requérante fait référence, le Conseil des ministres déclare que la Cour a seulement précisé la portée de l'obligation de *standstill* dans cet arrêt. Cette conclusion n'enlève rien, de l'avis du Conseil des ministres, au fait que l'obligation de *standstill* n'a pas été violée en l'espèce.

A.6.4.3. Raf De Weerdts attire l'attention sur le fait que le Conseil des ministres reconnaît, d'une part, que le régime de retraite des fonctionnaires ne peut pas en principe être comparé avec celui des travailleurs mais déclare, d'autre part, que les deux catégories sont tout de même comparables en ce qui concerne l'âge de la retraite et les conditions de carrière.

La partie requérante maintient que les deux catégories ne sont pas comparables. Il n'y a en effet pas dans le secteur privé un système qui impose des conditions préalables et légales en matière de diplôme.

A.6.4.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres renvoie à son argumentation développée quant au troisième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 6289 et suivantes.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte*

B.1.1. Les recours sont dirigés contre les articles 2 à 7 de la loi du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du service public (ci-après : la loi du 28 avril 2015), qui disposent :

« CHAPITRE 2. - *Pensions du secteur public*

*Section 1re.* - Bonification pour diplôme

Sous-section 1re. - Modifications de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public

Art. 2. Dans la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public, modifiée en dernier lieu par la loi du 12 mai 2014, il est inséré un article 36bis rédigé comme suit :

‘ Article 36bis. La durée résultant de l’application des articles 33, 34, 34<sup>quater</sup> et 35, § 1er est, pour la détermination du droit à la pension, réduite selon le tableau ci-après :

Date de prise de cours de la pension	Durée de la réduction pour un diplôme d’une durée d’études de 2 ans ou moins	Durée de la réduction pour un diplôme d’une durée d’études de plus de 2 ans et de moins de 4 ans	Durée de la réduction pour un diplôme d’une durée d’études de 4 ans ou plus
du 01.01.2016 au 31.12.2016	4 mois	5 mois	6 mois
du 01.01.2017 au 31.12.2017	8 mois	10 mois	12 mois
du 01.01.2018 au 31.12.2018	12 mois	15 mois	18 mois
du 01.01.2019 au 31.12.2019	16 mois	20 mois	24 mois
du 01.01.2020 au 31.12.2020	20 mois	25 mois	30 mois
du 01.01.2021 au 31.12.2021	24 mois	30 mois	36 mois
du 01.01.2022 au 31.12.2022	-	35 mois	42 mois
du 01.01.2023 au 31.12.2023	-	36 mois	48 mois
du 01.01.2024 au 31.12.2024	-	-	54 mois
du 01.01.2025 au 31.12.2025	-	-	60 mois
du 01.01.2026 au 31.12.2026	-	-	66 mois
du 01.01.2027 au 31.12.2027	-	-	72 mois

du 01.01.2028 au 31.12.2028	-	-	78 mois
du 01.01.2029 au 31.12.2029	-	-	84 mois

Pour les personnes qui au 31 décembre d'une année civile déterminée remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite, la durée de la réduction est celle qui est applicable aux pensions qui prennent cours le 1er janvier de la même année civile, quelle que soit la date effective ultérieure de la mise à la retraite de ces personnes. '.

Art. 3. Dans la même loi, il est inséré un article *36ter* rédigé comme suit :

' Article *36ter*. Pour la détermination du droit à la pension, les articles 33 et *34bis* ne sont plus d'application pour les pensions qui prennent cours à partir du 1er janvier 2030. '.

Sous-section 2. - Modifications de la loi du 16 juin 1970 relative aux bonifications pour diplômes en matière de pensions des membres de l'enseignement

Art. 4. Dans la loi du 16 juin 1970 relative aux bonifications pour diplômes en matière de pensions des membres de l'enseignement, modifiée en dernier lieu par la loi du 5 mai 2014, il est inséré un article *5bis* rédigé comme suit :

' Article *5bis*. La durée résultant de l'application des articles 2, 3 et 4, § 1er est, pour la détermination du droit à la pension, réduite selon le tableau ci-après :

Date de prise de cours de la pension	Durée de la réduction pour un diplôme d'une durée d'études de 2 ans ou moins	Durée de la réduction pour un diplôme d'une durée d'études de plus de 2 ans et de moins de 4 ans	Durée de la réduction pour un diplôme d'une durée d'études de 4 ans ou plus
du 01.01.2016 au 31.12.2016	4 mois	5 mois	6 mois
du 01.01.2017 au 31.12.2017	8 mois	10 mois	12 mois
du 01.01.2018 au 31.12.2018	12 mois	15 mois	18 mois
du 01.01.2019 au 31.12.2019	16 mois	20 mois	24 mois
du 01.01.2020 au 31.12.2020	20 mois	25 mois	30 mois
du 01.01.2021 au 31.12.2021	24 mois	30 mois	36 mois
du 01.01.2022 au 31.12.2022	-	35 mois	42 mois

du 01.01.2023 au 31.12.2023	-	36 mois	48 mois
du 01.01.2024 au 31.12.2024	-	-	54 mois
du 01.01.2025 au 31.12.2025	-	-	60 mois
du 01.01.2026 au 31.12.2026	-	-	66 mois
du 01.01.2027 au 31.12.2027	-	-	72 mois
du 01.01.2028 au 31.12.2028	-	-	78 mois
du 01.01.2029 au 31.12.2029	-	-	84 mois

Pour les personnes qui au 31 décembre d'une année civile déterminée remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite, la durée de la réduction est celle qui est applicable aux pensions qui prennent cours le 1er janvier de la même année civile, quelle que soit la date effective ultérieure de la mise à la retraite de ces personnes. '.

Art. 5. Dans la même loi, il est inséré un article *5ter* rédigé comme suit :

' Article *5ter*. Pour la détermination du droit à la pension, les articles 2 et *2bis* ne sont plus d'application pour les pensions qui prennent cours à partir du 1er janvier 2030. '.

Sous-section 3. - Périodes d'études et périodes y assimilées

Art. 6. Les articles *36bis* et *36ter* de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public, s'appliquent à toute période d'études ou y assimilée qui entre en ligne de compte pour la détermination du droit à une pension 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.

Sous-section 4. - Entrée en vigueur - Dispositions transitoires

Art. 7. La présente section entre en vigueur le 1er janvier 2016 ».

B.1.2. En vertu des articles 33, 34, *34quater* et 35, § 1er, de la loi du 9 juillet 1969 auxquels l'article 2 attaqué de la loi du 28 avril 2015 fait référence, pour établir les conditions de durée de carrière à prendre en considération pour la faculté de prendre une retraite anticipée et pour le montant de la pension à charge du Trésor public, il était accordé une bonification de temps (ci-après : bonification pour diplôme), égale à la durée minimale des



études supérieures, période devant être égale ou supérieure à deux ans, qui étaient requises pour obtenir le diplôme dont la possession constituait une condition d'accès à la fonction publique.

B.1.3. En vertu des articles 2, 3 et 4, § 1er, de la loi du 16 juin 1970 relative aux bonifications pour diplômés en matière de pensions des membres de l'enseignement, auxquels l'article 4 attaqué de la loi du 28 avril 2015 fait référence, une bonification pour diplôme similaire était prise en considération pour le personnel de l'enseignement organisé ou subventionné par les pouvoirs publics et de l'enseignement libre subventionné qui bénéficie d'une pension à charge du Trésor public.

B.2.1. La bonification pour diplôme a été instaurée pour les agents du secteur public par la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public.

L'exposé des motifs de cette loi mentionne :

« 4. Bonifications pour études.

Aux termes de l'article 8 de la loi générale du 21 juillet 1844, les pensions de retraite sont liquidées à raison, pour chaque année de service, de 1/60<sup>e</sup> de la moyenne du traitement afférent aux cinq dernières années de la carrière, s'il s'agit de services sédentaires, et de 1/50<sup>e</sup> de cette même moyenne s'il s'agit de services dits 'actifs'.

D'autre part, aucune pension ne peut excéder les 3/4 du traitement qui a servi de base à sa liquidation.

Pour pouvoir bénéficier d'une pension complète, 45 années de services sédentaires sont nécessaires, carrière qui ne peut être atteinte que si l'intéressé est entré en fonction au plus tard à l'âge de 20 ans.

Les fonctionnaires universitaires ou diplômés de l'enseignement supérieur ne peuvent entrer en fonction à cet âge, en raison de leurs études, et il leur est généralement impossible d'obtenir une pension complète à l'âge de 65 ans.

En vue d'éviter le préjudice que leur cause leur entrée tardive au service de l'Etat, il est proposé de valoriser la durée normale des études pour les membres du personnel titulaires d'un diplôme d'au moins 3 ans d'études post-secondaires, pour autant que ce diplôme ait été exigé lors du recrutement. Les pensions en cours seront revues sur cette base » (*Doc. parl.*, Chambre, 1968-1969, n° 368/1, pp. 4-5, et *ibid.*, (rapport) n° 368/2, pp. 5-6).

B.2.2. La bonification pour diplôme des membres du personnel de l'enseignement était réglée par la loi du 16 juin 1970 relative aux bonifications pour diplômes en matière de pensions des membres de l'enseignement.

L'exposé des motifs de cette loi précisait :

« La loi du 8 avril 1884 attache à la possession de certains diplômes une bonification de temps de service qui intervient dans la liquidation des pensions de retraite des membres de l'enseignement.

Cette loi, qui n'a été complétée qu'une seule fois, en 1912, ne répond plus aux nécessités actuelles ainsi que l'ont souligné, à juste titre, les auteurs de diverses propositions de lois destinées à la compléter ou à la remplacer.

En effet, elle contient une énumération limitative des diplômes donnant lieu à bonification, laquelle ne comprend évidemment pas les titres créés après 1912 ni certains diplômes qui existaient déjà, mais qui n'ont été admis pour l'exercice d'une fonction dans l'enseignement qu'à une époque plus récente.

D'autre part, la jurisprudence administrative, fondée sur les travaux préparatoires de la loi de 1884, limite l'octroi de la bonification aux seuls cas où le diplôme a été requis par une loi organique de l'enseignement pour remplir la fonction exercée.

L'absence de cette condition prive de toute bonification les titulaires de pension de retraite ayant exercé un emploi pour lequel le diplôme était requis par une disposition réglementaire (arrêté royal, arrêté du conseil provincial, délibération du conseil communal) ou n'était pas exigé.

Se trouvent notamment dans ce cas tous les retraités de l'enseignement technique, officiel et libre, de l'enseignement artistique ainsi que les personnes qui bénéficient en vertu du pacte scolaire d'un régime de pension fixé par référence à celui du personnel des établissements libres d'enseignement technique. Il aurait certes été possible de compléter les dispositions de la loi de 1884 et d'en étendre le champ d'application aux catégories d'enseignants exclues jusqu'à présent, mais le gouvernement a estimé qu'il était préférable, dans un but d'uniformisation et de rationalisation, de refondre l'ensemble des dispositions relatives aux bonifications pour diplôme dans les pensions du personnel enseignant en s'inspirant, dans l'élaboration des règles nouvelles, des principes qui sont à la base des mesures adoptées récemment par le législateur en matière de bonification pour diplômes dans les pensions des agents de l'Etat.

Le projet qui vous est soumis présente donc d'évidentes analogies avec les dispositions du chapitre VI de la loi du 9 juillet 1969 dont il ne s'écarte que lorsque des particularités

propres à la situation du personnel enseignant justifient des règles différentes de celles applicables aux fonctionnaires » (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 231/1, pp. 1-2).

B.3.1. Les articles 3 et 5 de la loi du 28 avril 2015 suppriment la bonification de temps pour diplôme accordée pour les périodes d'études ainsi que pour les périodes y assimilées à l'égard des membres du personnel nommés du secteur public et ainsi que des membres du personnel de l'enseignement pour les retraites qui prennent cours à dater du 1er janvier 2030.

Un régime transitoire est par ailleurs établi par les articles 2 et 4 de la même loi afin de réduire progressivement la bonification de temps pour diplôme pour les membres du personnel concernés, selon la date à laquelle la retraite prend cours et selon le nombre d'années d'études requises pour le diplôme dont ils sont titulaires.

B.3.2. L'exposé des motifs de la loi attaquée mentionne :

« Le point 2.3 de l'accord de gouvernement prévoit des adaptations à la réglementation concernant la pension des fonctionnaires.

Un des objectifs poursuivis par la réforme est d'aligner au sein des différents régimes de pension, les conditions de durée de carrière pour bénéficier du droit à la pension de retraite anticipée.

Pour le secteur public, cet alignement consiste notamment à supprimer, pour la détermination du droit à la pension, la prise en considération de la bonification pour diplôme.

Précisons de suite que cette mesure ne concerne en rien le calcul de la pension.

La suppression sera effective pour les pensions qui prennent cours à partir du 1er janvier 2030. Cette suppression concernera également la bonification relative aux stages qui ont permis d'obtenir l'agrégation en qualité de médecin-spécialiste.

Un régime transitoire est prévu pour les pensions qui prennent cours entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2029.

Le régime transitoire consiste en une réduction progressive de la bonification pour diplôme de 4, 5 ou 6 mois par année calendrier selon que la durée des études est de respectivement soit 2 ans ou moins, soit plus de 2 ans et moins de 4 ans, soit 4 ans et plus. La première réduction est appliquée aux pensions qui prennent cours à partir du 1er janvier 2016. Les réductions sont ensuite augmentées chaque 1er janvier des années ultérieures de 4, 5 ou

6 mois selon la durée des études. A ce sujet il faut faire remarquer qu'étant donné qu'une durée d'études de 3 ans représente 36 mois et que 36 n'est pas divisible par 5 la réduction de l'année 2023 pour un tel diplôme est de 1 mois et pas de 5 mois. Ces réductions sont exprimées sous la forme d'un tableau en fonction de la date de prise de cours de la pension d'une part et d'autre part en fonction de la durée des études liée au diplôme » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0922/001, pp. 4-5).

Le commentaire consacré à l'article 8 du projet indique que, par l'effet des dispositions proposées, il « peut arriver que [...] certaines personnes ne remplissent plus les conditions de durée de carrière pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite anticipée, ou doivent postposer cette mise à la retraite » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0922/001, p. 7).

B.3.3. Le point 2.3 de l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 auquel l'exposé des motifs de la loi attaquée renvoie, fait partie du deuxième chapitre, intitulé « Réforme des pensions », où il est notamment précisé :

« Les efforts doivent être complétés par des réformes structurelles qui apportent une contribution suffisante à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment par le biais d'une réforme des pensions réalisée en prenant le rapport du groupe d'experts pour la réforme des pensions 2020-2040 comme base scientifique, et d'une réforme des carrières. Ces réformes entreront en vigueur d'ici 2030.

Le vieillissement de la population, la diminution du nombre de jeunes et l'augmentation du nombre de personnes du troisième et quatrième âge suscitent des doutes dans l'esprit des citoyens quant à la viabilité du système de pensions. Il faut un nouveau contrat social qui couvre toutes les tranches d'âge, qui soit le modèle d'une solidarité intergénérationnelle forte. Dès lors, le gouvernement va élaborer une nouvelle réforme des pensions, fondée sur les dix principes du rapport de la Commission de réforme des pensions 2020-2040, en étroite concertation avec les partenaires sociaux. Pour garantir la viabilité financière et sociale du système de pensions, le gouvernement traduira ces dix principes en dix domaines d'action. Durant cette législature, le gouvernement mettra en œuvre la transition vers un système à points pour le calcul des pensions. Les réformes iront toujours de pair avec des périodes transitoires suffisamment longues.

Le gouvernement prendra, en concertation avec les partenaires sociaux et après avoir recueilli leur avis, d'une part, les réformes structurelles nécessaires et, d'autre part, des mesures spécifiques visant à permettre l'allongement de la carrière.

[...]

En 2015 et 2016, la trajectoire de croissance prévue en termes de conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée est maintenue. Ensuite, la condition de carrière augmente à 41 années en 2017 et à 42 années en 2019.

L'âge auquel on peut prendre sa retraite anticipée est porté à 62,5 ans en 2017 et à 63 ans en 2018.

[...]

### 2.3. Adaptations spécifiques apportées à la réglementation concernant la pension des fonctionnaires

La Commission de réforme des pensions écrit : ' Les conditions de durée de carrière à respecter pour accéder à la pension doivent être alignées entre les différents régimes; toute différence en matière de carrière requise ou d'âge pour l'accès à la pension doit pouvoir être justifiée de manière objective. '

La Commission de réforme des pensions ajoute: ' Le calcul de la pension doit être basé sur les revenus de travail de toute la carrière, et pas uniquement sur la fin de la carrière '.

Le gouvernement procédera dès lors, en concertation étroite avec les partenaires sociaux du secteur public, à des réformes du système de pension visant à aligner ce régime de pension sur ceux du secteur privé.

Cette concertation permettra de déterminer le moment à partir duquel des droits à pension peuvent être constitués dans les deux systèmes selon les mêmes modalités. Dans tous les cas, les droits à pension constitués dans le système public restent acquis.

Les aspects suivants de la pension des fonctionnaires feront l'objet d'une négociation avec les partenaires sociaux du secteur public :

- La mesure permettant un phasing-out de six mois par année civile de la bonification pour diplôme, à partir de 2015 pour la condition de carrière dans le cadre de la pension anticipée.

La Commission Nationale des Pensions examinera le phasing-out de la bonification de diplôme pour le calcul de la pension par une régularisation des périodes d'étude via une contribution personnelle.

- La durée de la carrière pour le calcul de la pension complète en cas de tantièmes préférentiels. Si cette mesure est adoptée, les droits à pension constitués dans le cadre des tantièmes avantageux sont conservés. Dans le courant de cette législature, une mesure sera prise afin que tous les droits à pension soient constitués au tantième 1/60e, à la fois pour le calcul et l'accès à la pension anticipée, pour les agents qui, sauf pour les métiers lourds dans le secteur public (voir 2.4.); » ([http://premier.be/sites/default/files/articles/accord\\_de\\_gouvernement\\_-\\_regeerakkoord.pdf](http://premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_regeerakkoord.pdf), pp. 28-30 et 33-35).

B.3.4. En commission des Affaires sociales de la Chambre des représentants, le ministre des Pensions a déclaré :

« 1. Bonification pour diplôme pour l'ouverture du droit à la pension

La prise en compte de la bonification pour diplôme dans le calcul de la durée de la carrière dans le cadre de la pension anticipée n'existe que dans le régime de pension de la fonction publique. Cette règle n'est pas appliquée pour les travailleurs salariés et les indépendants.

En vue d'harmoniser progressivement les conditions de durée de carrière, qui permettent de partir à la retraite anticipée, entre les différents régimes, il est prévu de supprimer progressivement la bonification pour diplôme à partir du 1er janvier 2016. Cette bonification pour diplôme aura été totalement supprimée le 31 décembre 2029.

Il est à souligner que la suppression de la bonification pour diplôme n'a d'incidence que sur les conditions de durée de la carrière pour pouvoir partir à la retraite anticipée. Elle n'influence en rien le calcul de la pension.

La suppression progressive à partir du 1er janvier 2016, et non à partir du 1er janvier 2015, ainsi que le préconisait l'accord de gouvernement, s'explique par le fait que la demande de pension peut être introduite une année avant la mise à la retraite effective.

Les modifications qui ont été apportées suite à la concertation sociale sont les suivantes :

a. *En ce qui concerne le rythme de la suppression :*

La suppression à concurrence de 6 mois par an est remplacée par une suppression modulée en fonction du nombre d'années d'études :

- 4 mois par an pour les diplômes de 2 ans;
- 5 mois par an pour les diplômes de plus de 2 ans et de moins de 4 ans;
- 6 mois par an pour les diplômes de 4 ans et plus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0922/003, pp. 3-4).

En commission des Affaires sociales, le ministre des Pensions a en outre déclaré :

« la suppression progressive de la bonification pour diplôme produira, d'ici 2029, une économie de 240 millions d'euros, à condition que l'on travaille effectivement plus longtemps.

En ce qui concerne la carrière et le montant de la pension, la bonification pour diplôme concerne uniquement les conditions de carrière. La suppression n'a rien à voir avec le calcul de la pension. Il n'a d'ailleurs jamais été question d'une diminution de l'allocation de pension, au contraire: les travailleurs qui ne peuvent, à un moment donné, faire valoir une carrière complète mais qui continuent de travailler bénéficieront d'une pension plus élevée » (*ibid.*, p. 19, et, dans le même sens, *ibid.*, DOC 54-0922/006, p. 25).

B.3.5. Comme le Conseil des ministres l'a relevé - et ainsi qu'il ressort également de l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 cité en B.3.3 -, la suppression progressive de la

bonification pour diplôme s'inspire des propositions de la « Commission de réforme des pensions 2020-2040 », qui a indiqué dans son rapport de juin 2014 :

« 15. Convergence au sein des régimes des pensions légaux et réformes des pensions du secteur public et des travailleurs indépendants

15.1. Convergence entre les pensions du secteur public et les pensions des travailleurs salariés y compris les contractuels du secteur public

Pour diverses raisons, la Commission n'opte pas pour une uniformisation des régimes de pension légaux, mais bien pour une convergence entre les régimes de répartition des travailleurs salariés et des fonctionnaires en ce qui concerne les points suivants.

a) Une interprétation uniforme de la notion d'années de carrière pour l'accès au droit à la pension. Depuis la réforme des pensions Di Rupo I, les mêmes conditions d'âge et de carrière s'appliquent en théorie pour le départ à la pension anticipée. En pratique, la plupart des fonctionnaires peuvent toutefois satisfaire à ces conditions de carrière plus rapidement grâce à l'effet des bonifications pour diplôme et d'un coefficient de majoration pour ceux qui bénéficient d'un tantième préférentiel. A terme, les conditions de carrière dans le régime de pensions du secteur public seront interprétées de la même manière que pour les travailleurs salariés.

b) Dans le prolongement du point a), un traitement identique sera réservé aux périodes d'étude dans tous les régimes de pension légaux, pas uniquement pour les conditions de carrière, mais aussi pour le calcul de la pension. Les périodes d'étude ne seront plus prises en compte dans aucun régime de pension légal. Cela implique une suppression (progressive) de la bonification pour diplôme dans le régime des fonctionnaires et la suppression simultanée de la possibilité de régularisation des années d'études dans les régimes de pension légaux pour les travailleurs salariés et pour les travailleurs indépendants.

[...]

15.2.2. Accès au droit à une pension de retraite

Nous allons nous limiter ici à une explication des propositions de réforme ayant spécifiquement trait à une convergence entre le régime des travailleurs salariés et le régime des fonctionnaires, en nous basant sur les conditions qui, à politique inchangée valent (vaudront) en 2016 pour l'accès à la pension de retraite (anticipée).

Avec la réforme des pensions Di Rupo I, les conditions de carrière en vigueur pour l'accès à la pension (anticipée) semblent être identiques dans les trois régimes de pensions légaux. Si cette affirmation est correcte en théorie, des divergences apparaissent dans la pratique entre les régimes des travailleurs salariés et des fonctionnaires en raison des différences d'interprétation de la notion de conditions de carrière requises. De fait, dans le régime de pension du secteur public, les bonifications pour diplôme sont également prises en compte pour l'évaluation de la condition de carrière, ce qui n'est pas le cas des années d'études éventuellement régularisées dans le régime des travailleurs salariés. De plus, un coefficient de majoration est appliqué pour les fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième préférentiel. Cela revient à ce que le nombre d'années de pension soit multiplié par un facteur

déterminé, ce qui permet de remplir la condition de carrière plus rapidement. Ce coefficient de majoration diminue certes au fil du temps, mais en l'absence d'interventions ultérieures, il sera toujours à 1,05 à l'issue de la période transitoire en 2022 pour les personnes qui peuvent tabler sur un tantième plus favorable.

La Commission propose de renoncer à l'avenir tant aux bonifications pour diplôme qu'au coefficient de majoration suivant un scénario de démantèlement progressif encore à définir, pour la définition du nombre d'années de carrière requises pour l'accès à la pension. Il n'existe en effet aucune raison objective justifiant que les fonctionnaires et les travailleurs salariés soient traités différemment sur ce plan » (Commission de réforme des pensions 2020-2040, « Un contrat social performant et fiable de réforme des pensions. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension », pp. 114 et 117 – [www.pension2040.belgique.be](http://www.pension2040.belgique.be)).

### *Quant au fond*

#### *En ce qui concerne les griefs généraux dirigés contre la réglementation attaquée*

B.4. La partie requérante dans l'affaire n° 6261 est un fonctionnaire nommé à titre définitif auprès des services publics flamands et demande l'annulation des articles 2, 3 et 6 de la loi du 28 avril 2015, relatifs aux agents du secteur public.

B.5. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Dans la première branche du premier moyen, la partie requérante soutient que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé en ce que la suppression de la bonification pour diplôme entraîne le traitement identique des agents nommés du secteur public et des travailleurs contractuels du secteur privé, alors qu'il s'agit, selon elle, de catégories de personnes clairement distinctes qui sont soumises à des réglementations essentiellement différentes du point de vue pécuniaire comme dans d'autres aspects, de sorte que les deux catégories devraient être traitées de manière différente.

B.7. Comme cela ressort des travaux préparatoires cités en B.3, les mesures attaquées concernent la suppression progressive de la prise en compte des périodes d'études et des



périodes y assimilées dans la durée de carrière exigée pour obtenir le droit à la pension de retraite. Elles ne portent pas sur le calcul du montant de la pension.

B.8. 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

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.9. 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. Il dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large lorsque la réglementation concernée a fait l'objet d'une concertation sociale (voy. le Protocole n° 197/1 du 30 janvier 2015 du Comité commun à l'ensemble des services publics, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 54-0922/003, annexe, pp. 40-47 et 48-55).

Bien que la concertation sociale au sein du Comité A précité n'ait pas conduit à un accord, la concertation sociale a néanmoins entraîné certaines modifications telles que : le remplacement de la suppression progressive de la bonification pour diplôme à concurrence de six mois par an par la suppression progressive sur la base d'un certain nombre d'années d'études (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0922/003, p. 4, déjà mentionné en B.3.4); l'entrée en vigueur à partir du 1er janvier 2016 au lieu de 2015 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0922/006, p. 12); les mesures transitoires en matière de disponibilité contenues dans l'article 8 de la loi attaquée, qui mentionne les situations dans lesquelles la réglementation attaquée n'est pas applicable (voir le Protocole précité, pp. 45 et 53).

Etant donné que les pensions concernées sont financées au moyen de deniers publics, la charge qui pèse sur l'Etat doit pouvoir être modifiée lorsque l'assainissement des finances publiques ou le déficit de la sécurité sociale l'exigent.

B.10. Par la loi du 9 juillet 1969, le législateur a tenu compte du fait que les candidats à une fonction publique pour lesquels un diplôme est requis par la loi ou par un règlement, ont dû suivre un certain nombre d'années d'études supérieures pour entrer en ligne de compte pour ce poste, à tel point que la carrière de cette catégorie de personnes se présente nécessairement de manière différente dans la mesure où elles n'ont pu l'entamer qu'après ces études.

La bonification de temps pour diplôme de ces agents de la fonction publique entendait tenir compte de cette situation.

B.11. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3, par les dispositions attaquées, le législateur a entendu franchir une nouvelle étape dans l'harmonisation des régimes de retraite des travailleurs du secteur privé et du secteur public, en particulier en ce qui concerne les conditions de durée de carrière. En effet, un système de bonification de temps gratuite et automatique des années d'études n'existe pas au profit des personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail.

B.12. Comme il ressort également des mêmes travaux préparatoires, la réglementation attaquée s'inscrit dans le cadre de réformes structurelles des pensions destinées à assurer à long terme la viabilité des finances publiques, en tenant compte du coût budgétaire du vieillissement de la population.

B.13.1. Dans le cadre de ces réformes, plusieurs dispositions ont déjà été adoptées dans le but d'« assainir les finances publiques » et de « conserver le niveau de bien-être » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/003, p. 17). Selon le ministre compétent, les mesures adoptées étaient « nécessaires afin que les pensions puissent continuer à être payées », la philosophie sous-jacente des mesures consistant à « convaincre les citoyens de travailler plus longtemps » (*Doc. parl.*, 2011-2012, DOC 53-1952/011, p. 20).

B.13.2. Les mêmes objectifs légitimes se trouvent également à l'origine de la réglementation attaquée, comme il est dit en B.12 et comme il ressort également de la déclaration suivante du ministre compétent : « Bien entendu, il faudra travailler plus longtemps, mais tel est l'objectif poursuivi par le gouvernement avec la réforme des pensions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0922/006, p. 9).

B.14. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur revienne sur ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général.

B.15.1. Eu égard à l'évolution démographique dont le législateur a voulu tenir compte, l'identité de traitement qu'il a entendu réaliser avec le régime applicable aux travailleurs sous contrat en incitant les citoyens à travailler plus longtemps constitue une mesure pertinente.

B.15.2. Si des différences subsistent entre le régime de retraite applicable aux travailleurs sous statut du secteur public, d'une part, aux travailleurs salariés et aux agents contractuels du secteur public, d'autre part, celles-ci ne sont pas de nature à justifier, en soi, que les conditions d'âge et de durée de carrière ne puissent pas être harmonisées à l'égard de ces catégories de travailleurs en ce qui concerne la possibilité d'accéder à la retraite.

Comme il est dit en B.3.5, la Commission de réforme des pensions 2020-2040 estimait elle aussi qu'il n'existe plus aucune raison objective à l'heure actuelle justifiant de traiter différemment les fonctionnaires et les travailleurs salariés en ce qui concerne la bonification pour diplôme quant à la durée de leur carrière.

B.16. La Cour doit toutefois encore examiner si les effets de la suppression de la bonification pour diplôme pour tous les agents nommés de la fonction publique ne sont pas disproportionnés.

B.17.1. La suppression complète de la bonification pour diplôme s'appliquera aux pensions qui prennent cours à partir du 1er janvier 2030 (article 3). Il est prévu un régime

transitoire pour les pensions prenant cours entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2029 (article 2). Ce régime transitoire consiste à réduire progressivement la bonification pour diplôme de 4, 5 ou 6 mois par année civile selon que la durée des études pour obtenir le diplôme s'élève, dans le premier cas, à 2 ans ou moins, dans le deuxième cas, à plus de 2 ans et à moins de 4 ans et dans le troisième cas, à 4 ans ou plus. La première réduction s'applique aux pensions qui prennent cours à partir du 1er janvier 2016. Les réductions seront ensuite majorées, le 1er janvier des années suivantes, de 4, 5 ou 6 mois selon la durée des études nécessaires au diplôme mentionnée ci-dessus.

B.17.2. En répartissant dans le temps la suppression de la bonification pour diplôme, le législateur a cherché un équilibre entre, d'une part, la nécessité d'augmenter la durée de carrière minimale effective et, d'autre part, la préoccupation de ne pas porter atteinte trop brusquement aux intérêts et aux attentes des agents concernés. Ainsi, plus l'agent est proche de l'âge du départ à la retraite, plus il pourra bénéficier de la bonification pour diplôme par rapport à un agent qui est plus jeune et qui aura donc davantage le temps de se préparer à la modification des conditions relatives à la durée de la carrière.

B.17.3. En outre, l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions prévoit, en son paragraphe 3/1, que pour déterminer si le nombre minimum d'années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension est atteint, un tantième plus favorable que le tantième 1/60ème peut être appliqué. Ces tantièmes plus favorables peuvent avoir pour effet, ainsi que cela ressort du tableau fixé à l'alinéa 5 de l'article 46, § 3/1, que le nombre d'années de services requises pour pouvoir accéder à la retraite anticipée peut être plus rapidement atteint.

B.17.4. Enfin, l'article 8 de la loi du 28 avril 2015 dispose que la réglementation attaquée n'est pas applicable à certaines catégories de personnes qui, à leur demande, se trouvaient - ou encore pouvaient se trouver - le 1er janvier 2015 - ou encore avant le 2 septembre 2015 - en situation de disponibilité avant leur mise à la retraite.

B.18. Compte tenu de ce qui précède, les dispositions attaquées ne limitent pas de manière disproportionnée les droits des fonctionnaires concernés.

B.19. Le premier moyen dans l'affaire n° 6261, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.20.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6283 et 6286 sont des membres du personnel de l'enseignement et demandent l'annulation de l'article 4 de la loi du 28 avril 2015.

B.20.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6290 et 6297 sont elles aussi des membres du personnel de l'enseignement et demandent l'annulation des articles 4, 5 et 6 de la même loi.

B.20.3. Toutes les parties requérantes invoquent entre autres la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour examine en premier lieu ce grief dans la mesure où il concerne la suppression progressive de la bonification pour diplôme des membres du personnel de l'enseignement.

B.21.1. Pour les motifs exposés en B.2.2, qui sont les mêmes que ceux qui ont été mentionnés en B.10 concernant les fonctionnaires en général, le législateur a instauré dans la loi du 16 juin 1970 une bonification pour diplôme pour les membres du personnel de l'enseignement.

B.21.2. Par analogie avec le régime des articles 2 et 3 de la loi du 28 avril 2015 exposé en B.17.1 pour les fonctionnaires en général, la suppression complète de la bonification pour diplôme pour les membres du personnel de l'enseignement s'appliquera elle aussi aux pensions qui prennent cours à partir du 1er janvier 2030 (article 5) et un régime transitoire est prévu pour les pensions prenant cours entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2029, lequel consiste à réduire progressivement la bonification pour diplôme d'une durée qui dépend de la durée des études nécessaires au diplôme (article 4).

B.22. Pour des motifs analogues à ceux qui ont été mentionnés en B.9 à B.18 pour les fonctionnaires en général, les dispositions attaquées ne violent pas les droits des membres du personnel de l'enseignement en ce qui concerne le grief mentionné en B.20.3.

Dans cette mesure, les moyens ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne les griefs spécifiques dirigés contre la réglementation attaquée*

*La distinction entre les catégories de fonctionnaires et entre les catégories de membres du personnel enseignant*

B.23. Dans la seconde branche du premier moyen dans l'affaire n° 6261, la partie requérante allègue que les articles 2, 3 et 6 de la loi attaquée violent le principe d'égalité et de non-discrimination en ce que la suppression progressive de la bonification pour diplôme préjudicie aux jeunes fonctionnaires par rapport aux fonctionnaires plus âgés, étant donné que seuls les fonctionnaires qui partent à la retraite avant le 1er janvier 2030 pourront encore bénéficier d'une quelconque bonification pour diplôme. Les fonctionnaires qui perdent leur bonification pour diplôme seraient ainsi également à tort traités de la même manière que les fonctionnaires qui n'ont pas suivi d'études universitaires mais qui ont tout de même réussi à atteindre le niveau A; cette catégorie de personnes n'a certes jamais eu droit à une bonification pour diplôme mais pouvait commencer à travailler à l'âge de 18 ans comme fonctionnaire et a ainsi acquis davantage d'années admissibles pour l'ouverture du droit à la pension et elle peut pour cette raison partir plus tôt à la retraite.

Dans le quatrième moyen de l'affaire n° 6279, la partie requérante, un ingénieur civil travaillant dans une entreprise autonome de droit public, soutient que les articles 2, 3, 6 et 7 de la loi attaquée violent le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'ils créeraient une discrimination entre les fonctionnaires entre eux, selon qu'un diplôme était requis ou non pour leur nomination; les fonctionnaires qui ont commencé à travailler comme fonctionnaire à l'âge de 18 ans pourraient en effet partir à la retraite anticipée à l'âge de 61 ans avec une ancienneté de 43 ans, tandis qu'un médecin occupé dans le secteur public, qui a étudié pendant au moins sept ans, ne pourrait partir à la retraite avec une ancienneté de 42 ans qu'à l'âge de 67 ans.

Dans le premier moyen des affaires n<sup>os</sup> 6289, 6291, 6292 et 6293, les parties requérantes, fonctionnaires titulaires d'un diplôme universitaire (de droit, d'ingénieur industriel et d'ingénieur civil-architecte) ou d'un diplôme d'école supérieure (de comptabilité), allèguent que les articles 2, 3 et 6 de la loi attaquée violent le principe d'égalité et de non-discrimination et l'article 23 de la Constitution, en ce qu'ils privent certains membres du personnel du service public du droit de partir à la retraite anticipée. Dans le premier moyen des affaires

n<sup>os</sup> 6290 et 6297, les parties requérantes, qui sont des membres du personnel enseignant, développent les mêmes moyens contre les articles 4, 5 et 6 de la loi attaquée.

Dans le deuxième moyen des affaires n<sup>os</sup> 6289, 6291, 6292 et 6293, les parties requérantes allèguent que les articles 2, 3 et 6 de la loi attaquée violent le principe d'égalité et de non-discrimination et l'article 23 de la Constitution, combinés avec la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'ils instaurent une discrimination fondée sur l'âge, étant donné qu'ils privent de l'avantage de la retraite anticipée certains membres du personnel de la fonction publique, qui ne pouvaient être nommés qu'à l'âge auquel ils ont obtenu le diplôme requis. Dans le deuxième moyen des affaires n<sup>os</sup> 6290 et 6297, les parties requérantes invoquent les mêmes moyens à l'encontre des articles 4, 5 et 6 de la loi attaquée.

Dans l'unique moyen de l'affaire n<sup>o</sup> 6296, la partie requérante, un agent au SPF Finances, titulaire d'un diplôme universitaire en sciences politiques et administratives, allègue que les articles 2, 3 et 6 de la loi attaquée violent le principe d'égalité et de non-discrimination en ce que les années d'études nécessaires pour acquérir une nomination directe au niveau A au SPF Finances ne sont plus comptabilisées dans le calcul de la pension, alors que les fonctionnaires sans diplôme universitaire qui ont été promus au niveau A par des examens internes peuvent faire prendre en considération un plus grand nombre d'années de travail.

B.24. Les griefs exposés en B.23 portent en réalité sur une différence de traitement fondée sur l'âge, étant donné qu'ils critiquent le fait que les fonctionnaires qui sont encore loin de pouvoir prendre leur retraite voient leur bonification pour diplôme être en grande partie réduite ou même être supprimée, tandis que l'effet de la mesure attaquée sur des fonctionnaires qui sont proches de leur retraite est plus limité.

En restreignant les conditions de carrière pour les fonctionnaires qui bénéficiaient de la bonification pour diplôme, les dispositions attaquées limitent la possibilité de partir à la retraite anticipée pour cette catégorie de fonctionnaires. Les fonctionnaires qui n'ont jamais bénéficié d'une bonification pour diplôme, tels que ceux qui ont accédé au niveau A par des

examens internes, ne sont pas affectés par les dispositions attaquées. De ce fait, les fonctionnaires dont la bonification pour diplôme est réduite ou supprimée sont ainsi lésés par rapport à leurs collègues du même âge qui n'ont pas suivi d'études supérieures et qui pouvaient donc commencer à travailler plus jeunes en tant que fonctionnaire.

B.25.1. Toutefois, si un régime légal de pension vise certaines catégories de personnes et d'autres non ou si un même régime est applicable à des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes, la Cour doit examiner si les dispositions attaquées n'ont pas d'effets disproportionnés à l'égard de l'une ou de l'autre de ces catégories de personnes.

B.25.2. Comme il est dit en B.9, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie. Même si le législateur doit tenir compte des attentes légitimes des fonctionnaires, ceux-ci ne peuvent raisonnablement pas s'attendre, compte tenu notamment de la loi de la mutabilité du service public et des impératifs budgétaires, à ce que leur statut en matière de retraite ne soit pas réformé entre leur entrée en service et leur mise à la retraite.

Comme il est dit en B.17.2, en répartissant dans le temps la suppression de la bonification pour diplôme, le législateur a cherché un équilibre entre, d'une part, la nécessité d'augmenter la durée de carrière minimale effective et, d'autre part, la préoccupation de ne pas porter trop brusquement atteinte aux intérêts et aux attentes des agents concernés.

B.25.3. Cet objectif ne peut être atteint que moyennant une différence de traitement entre des catégories de fonctionnaires titulaires d'un diplôme d'études supérieures, lequel était une condition d'accès à la fonction publique, selon la date prévue de leur mise à la retraite. La Cour ne peut censurer une telle différence sans contraindre le législateur soit à n'appliquer les réformes sur les retraites qu'aux fonctionnaires qui doivent encore être engagés, soit à appliquer immédiatement ces réformes à tous les fonctionnaires, quel que soit leur âge. Dans le premier cas, l'objectif budgétaire poursuivi par la réforme attaquée serait compromis. Dans



le second cas, il serait porté trop brusquement atteinte aux intérêts et aux attentes des fonctionnaires qui sont proches de la retraite anticipée.

B.25.4. Le régime transitoire attaqué s'inscrit par ailleurs dans l'objectif à long terme mentionné en B.12 consistant à assurer la viabilité des finances publiques, en tenant compte du coût budgétaire du vieillissement de la population.

B.26. La différence entre les fonctionnaires qui ont directement été nommés au niveau A en vertu de leur diplôme d'études supérieures et les fonctionnaires qui ne disposaient pas du diplôme requis mais qui ont pu accéder au niveau A par des examens internes trouve son origine dans le fait que cette dernière catégorie de personnes pouvait être nommée à un plus jeune âge en tant que fonctionnaire.

En ce qui concerne le nombre plus important d'années de service ouvrant le droit à la retraite que cette dernière catégorie de fonctionnaires peut faire valoir, ceux-ci ont toutefois été rémunérés pendant une partie de leur carrière au niveau B. De même, pendant la procédure de leur promotion vers le niveau A, ils sont restés classés dans l'échelle du niveau B et ont été rémunérés conformément à celle-ci.

B.27. Dans la mesure où les griefs sont pris de la violation de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et de la violation de l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il y a lieu d'observer qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice que pour établir des mesures qui relèvent du champ d'application de cette directive – qui concrétisent en matière d'emploi et de travail le principe de non-discrimination fondé sur l'âge – les Etats membres doivent tenir compte de cette directive (voy. en ce sens les arrêts CJUE, 13 septembre 2011, *Prigge e.a.*, C-447/09, point 48, et *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt*, C-132/11, point 22). Il en résulte que, comme en l'espèce, dans le cadre des rapports entre les particuliers et les autorités publiques d'un Etat membre, seule la directive 2000/78/CE doit être prise en considération (CJUE, 21 janvier 2015, *Felber*, C-529/13, point 17).

L'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive précitée précise que les Etats membres peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur l'âge ne constitue pas

une discrimination lorsqu'elle est objectivement et raisonnablement justifiée, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime – notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle – et que les moyens destinés à atteindre cet objectif sont appropriés et nécessaires. La Cour de justice a jugé à plusieurs reprises qu'en ce qui concerne le point de savoir si l'objectif poursuivi par une mesure soumise à l'examen est légitime, les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix non seulement de la poursuite d'un objectif déterminé parmi d'autres en matière de politique sociale et de l'emploi, mais également dans la définition des mesures susceptibles de le réaliser (CJUE, 19 juin 2014, *Specht e.a.*, C-501/12-C-506/12, C-540/12 et C-541/12, point 46 et la jurisprudence qui y est mentionnée; CJUE, 21 janvier 2015, *Felber*, C-529/13, point 30).

Par conséquent, l'examen des mesures attaquées au regard de la directive précitée ne conduit pas à une autre conclusion.

B.28. Ce qui est dit en B.24 à B.27 s'applique *mutatis mutandis* également aux membres du personnel enseignant.

B.29. Le premier moyen dans l'affaire n° 6261, en sa seconde branche, le quatrième moyen dans l'affaire n° 6279, les premier et deuxième moyens dans les affaires n<sup>os</sup> 6289, 6290, 6291, 6292, 6293 et 6297, ainsi que le moyen unique dans l'affaire n° 6296 ne sont pas fondés.

### *L'obligation de standstill*

B.30. Dans le second moyen dans l'affaire n° 6261, dans la deuxième branche du moyen unique dans les affaires n<sup>os</sup> 6283, 6284, 6285 et 6286 et dans le troisième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 6289, 6290, 6291, 6292, 6293 et 6297, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées violent l'article 23 de la Constitution en ce que la suppression de la bonification pour diplôme réduirait de manière significative le niveau de protection des travailleurs dans les secteurs public et de l'enseignement, sans qu'il existe pour ce faire un motif d'intérêt général.

B.31.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...] ».

B.31.2. En matière de conditions de travail et de rémunération équitables, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Il en va de même pour le droit à la sécurité sociale.

B.31.3. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'il faut entendre par une « rémunération équitable ». Il ne précise pas davantage le niveau qui doit être atteint par les allocations sociales relevant du droit à la sécurité sociale. Il impose au législateur compétent de garantir ces deux droits et de déterminer leurs conditions d'exercice en vue de permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine ».

B.31.4. Les développements de la proposition de révision de la Constitution qui a conduit à l'insertion, dans le titre II de celle-ci, de l'article 23 (numéroté *24bis* à l'époque) exposent, au sujet du droit à une juste rémunération :

« Le droit à une juste rémunération constitue un des éléments essentiels des objectifs économiques de l'activité humaine.

[...]

Cette rémunération doit tenir compte des besoins sociaux, culturels et économiques fondamentaux des travailleurs et de leur famille. A côté de ces besoins fondamentaux, la rémunération doit permettre au travailleur de s'inscrire dans des activités plus élevées et complexes, telles que l'enseignement, les avantages culturels et sociaux.

La juste rémunération se détermine, d'une part, par le travail accompli et, d'autre part, par les besoins du travailleur et de sa famille » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 16).

Au sujet du droit à la sécurité sociale, il est indiqué :

« L'inscription de ce droit fondamental dans notre Constitution constitue le couronnement d'un siècle de luttes sociales et s'inscrit dans une évolution axée sur le bien-être et le progrès.

[...]

En vertu du texte proposé, toute personne exerçant une activité professionnelle a droit à la sécurité sociale. [...] Il importe de souligner que l'exercice d'un tel droit reste en tout cas lié à l'obligation de cotiser et qu'il appartient aux pouvoirs publics de fixer les modalités d'exercice de ce droit, en concertation avec les interlocuteurs sociaux reconnus » (*ibid.*, p. 18).

B.32. Sans qu'il faille examiner si le report de la faculté de prendre sa retraite de manière anticipée emporte un recul significatif, il suffit de constater que ce recul est justifié par des motifs d'intérêt général.

L'objectif mentionné en B.11 d'harmoniser les régimes de retraite des travailleurs du secteur privé et des agents du secteur public et l'objectif mentionné en B.12 d'assurer à long terme la viabilité des finances publiques, en tenant compte du coût budgétaire du vieillissement de la population, justifient en effet que les autorités prolongent la durée de carrière minimale effective et adoptent à cet égard une mesure qui réalise non seulement des économies structurelles mais qui fait également disparaître cette différence entre les deux régimes de retraite.

B.33. Le second moyen dans l'affaire n° 6261, le moyen unique, en sa deuxième branche, dans les affaires n<sup>os</sup> 6283, 6284, 6285 et 6286 et le troisième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 6289, 6290, 6291, 6292, 6293 et 6297 ne sont pas fondés.

*L'égalité entre les hommes et les femmes*

B.34. Dans le premier moyen dans l'affaire n° 6279, la partie requérante allègue que les articles 2, 3, 6 et 7 de la loi attaquée violent le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'ils renforceraient encore la discrimination existante entre les hommes et les femmes en matière de durée réelle de la retraite.

B.35. Les dispositions attaquées s'appliquent dans la même mesure aux hommes et aux femmes. Ni les dispositions attaquées, ni les dispositions qu'elles modifient ne créent de distinction entre les hommes et les femmes concernant l'âge légal de la retraite, les conditions permettant une retraite anticipée, le mode de calcul de la pension et le fonctionnement et la suppression progressive de la bonification pour diplôme.

La différence de traitement critiquée par la partie requérante ne résulte pas d'un choix politique du législateur mais du fait que les femmes ont une espérance de vie plus longue que les hommes.

B.36. Le premier moyen dans l'affaire n° 6279 n'est pas fondé.

*La durée des études*

B.37. Dans le troisième moyen de l'affaire n° 6279 et dans la première branche du moyen unique des affaires n<sup>os</sup> 6284 et 6285, les parties requérantes allèguent que les articles 2, 3, 6 et 7 de la loi attaquée violent le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'ils créent une différence de traitement entre des catégories de fonctionnaires qui avaient besoin d'un diplôme de l'enseignement supérieur pour pouvoir accéder à la fonction publique, selon la durée de leurs études. Dans la première branche du moyen unique dans les affaires

n<sup>os</sup> 6283 et 6286, les parties requérantes, membres du personnel enseignant, développent un grief analogue contre l'article 4 de la loi attaquée.

B.38. Il est ressorti de l'examen des griefs généraux dirigés contre la législation attaquée que l'abrogation de la bonification de temps gratuite et automatique pour les années d'études ne limite pas de manière disproportionnée les droits des personnes concernées. Dès lors que le législateur peut, sans pour autant violer le principe d'égalité et de non-discrimination, exclure les années d'études du calcul portant sur le nombre d'années de service ouvrant le droit à la retraite, il ne doit pas non plus raisonnablement tenir compte de la durée de ces années d'études.

B.39. Le troisième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 6279 et le moyen unique dans les affaires n<sup>os</sup> 6283, 6284, 6285 et 6286, en sa première branche, ne sont pas fondés.

#### *Le droit de propriété*

B.40. Dans le deuxième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 6279, la partie requérante allègue que les articles 2, 3, 6 et 7 de la loi attaquée violent l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils privent partiellement ou totalement de la bonification pour diplôme les catégories de fonctionnaires visées dans ces dispositions.

B.41. A supposer que les dispositions attaquées constituent une ingérence dans le droit de propriété des parties requérantes, elles créent un juste équilibre entre l'intérêt général que la loi entend garantir et la protection du droit au respect des biens garanti par la disposition conventionnelle citée dans le moyen, combinée avec la disposition constitutionnelle invoquée dans le moyen.

Afin de garantir les droits à la retraite, le législateur doit tenir compte des conséquences de sa politique pour les générations futures. Par les dispositions attaquées, le législateur poursuit, conformément à l'article 7bis de la Constitution, les objectifs d'un développement

durable dans ses dimensions sociales et économiques, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

B.42. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6279 n'est pas fondé.

*Les droits acquis en matière de sécurité sociale*

B.43. Dans la troisième branche du moyen unique dans les affaires n<sup>os</sup> 6283, 6284, 6285 et 6286, les parties requérantes allèguent que les articles 2 et 4 de la loi attaquée violent l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention et l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, en ce que la suppression progressive de la bonification pour diplôme ne repose pas sur des critères objectifs et pertinents et constitue un recul par rapport aux droits accordés en matière de sécurité sociale.

B.44. Ni l'article 142 de la Constitution, ni la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'attribuent à la Cour la compétence d'examiner des dispositions législatives au regard de dispositions du droit international. Partant, la Cour n'est pas compétente pour examiner directement les dispositions attaquées au regard des articles conventionnels mentionnés dans le moyen.

B.45. Le moyen unique, dans les affaires n<sup>os</sup> 6283, 6284, 6285 et 6286, en sa troisième branche, n'est pas recevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 septembre 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot