

La réforme des pensions publiques par la loi du 30 mars 2018 est validée

Le 16 oct 2020

Secteur public

La Cour constitutionnelle rejette les recours en annulation introduits contre la loi du 30 mars 2018. Cette loi avait notamment supprimé la prise en compte, dans le calcul des pensions publiques, des prestations réalisées avant la nomination et favorisé la mise en place d'une pension complémentaire en faveur des contractuels.

Dans les lignes qui suivent, nous vous livrons les principaux enseignements de cet arrêt "mammoth" (99 pages).

Contexte

La loi du 30 mars 2018 s'inscrit dans un processus plus général visant à assurer la pérennité des régimes de pensions et à rapprocher progressivement le régime des pensions publiques de celui applicable dans le secteur privé.

Elle a notamment supprimé, pour les agents nommés après le 30 novembre 2017, la pratique qui consistait à prendre en compte, pour le calcul d'une pension publique, les années de services accomplis auprès d'un employeur public avant la nomination. La plupart des agents publics bénéficieront dès lors d'une pension mixte, constituée en partie dans le régime des salariés et, pour l'autre, dans le régime public.

La loi du 30 mars 2018 encourageait, dans le même temps, les employeurs publics à relever le niveau des pensions des contractuels par l'instauration d'un second pilier, en procédant à :

- des adaptations de la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires ;
- un refinancement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, incluant un mécanisme visant à favoriser les entités qui mettent en place une pension complémentaire en faveur de leurs contractuels (la moitié du coût du financement de la pension complémentaire est déduit de la cotisation de responsabilisation due par les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé).

Plusieurs entités et particuliers avaient introduit des recours en annulation contre cette loi devant la Cour constitutionnelle, en faisant valoir notamment que :

- l'Etat fédéral n'est pas compétent pour imposer aux Communautés et aux Régions la mise en place d'une pension complémentaire ;
- la suppression de la prise en compte des services antérieurs à la nomination dans le calcul de la pension publique viole le principe de non-rétroactivité, crée une discrimination entre les agents selon qu'ils ont été nommés avant ou après le 30 novembre 2017 et constitue une régression dans leurs droits contraire au principe de standstill contenu dans l'article 23 de la Constitution ;
- le refinancement du Fonds de pension solidarisé discrimine les pouvoirs locaux non affiliés à celui-ci.

Décision de la Cour constitutionnelle

1) Répartition des compétences

La Cour constitutionnelle juge que l'autorité fédérale est compétente pour fixer le cadre législatif des pensions complémentaires en vertu de sa compétence en matière de protection de l'épargne et de droit des assurances, et de sa compétence en matière de droit du travail et de sécurité sociale (qui comprennent celle de régler les avantages extra-légaux en matière de pension accordés à des travailleurs salariés, y compris par un employeur public).

La Cour précise néanmoins que « La compétence de l'autorité fédérale de fixer le cadre législatif des pensions complémentaires n'empêche pas que les communautés et les régions soient compétentes pour instaurer un engagement de pension complémentaire, en application des règles établies par l'autorité fédérale, en faveur des agents contractuels qui relèvent de leurs services, sur la base de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ».

Autrement dit, l'Etat fédéral peut fixer le cadre mais les entités fédérées demeurent libres d'instituer ou non une pension complémentaire en faveur de leurs contractuels, pour autant qu'elles respectent le cadre fixé au niveau fédéral.

2) Principes d'égalité et de non-discrimination et de standstill (suppression de la prise en compte des services contractuels antérieurs à la nomination)

Si la loi crée effectivement des différences de traitement, elles sont, selon la Cour, objectivement et raisonnablement justifiées au regard de ses objectifs : garantir à long terme le financement des pensions octroyées aux agents statutaires locaux et mettre fin à la différence de traitement qui existait entre les agents selon qu'ils étaient ou non nommés à titre définitif avant la fin de leur carrière.

Elle constate que le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en matière socio-économique.

Elle relève que le législateur a, pour compenser la diminution de la pension qu'entraîne la réforme pour certains agents, facilité et encouragé l'instauration d'un engagement de pension complémentaire par les employeurs publics. Elle conclut donc que la mesure attaquée n'emporte pas des effets à ce point graves qu'elle serait manifestement disproportionnée.

La Cour relève que le recul significatif du degré de protection en matière de droit à la sécurité sociale par rapport au dispositif légal précédent est motivé par des motifs d'intérêt général. Elle en déduit que le législateur n'a donc pas méconnu l'obligation de standstill.

3) Principe d'égalité et de non-discrimination (Fonds de pension solidarisé)

L'incitant financier mis en place par la loi du 30 mars 2018 en faveur des pouvoirs provinciaux et locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé est intimement lié au mécanisme de responsabilisation instauré par la loi du 24 octobre 2011. Il est donc parfaitement cohérent que celui-ci ait été réservé aux seules entités affiliées.

Du reste, la loi du 30 mars 2018 n'emporte pas des effets disproportionnés pour les pouvoirs provinciaux et locaux non affiliés au Fonds, dans la mesure où cette non-affiliation résulte d'un choix librement consenti et sur lequel ils pourraient revenir s'ils estiment qu'une participation à ce système de solidarité, avec toutes les conséquences qu'elle implique, est plus avantageuse pour eux.

Que retenir ?

Cet arrêt confirme l'importante marge de manœuvre dont dispose l'Etat fédéral pour adapter les règles en matière de pension dès lors qu'il s'agit d'assurer la pérennité financière de celle-ci, même lorsque ces adaptations conduisent à un recul significatif des droits de certains travailleurs.

L'arrêt précise au surplus que la décision d'instituer une pension complémentaire en faveur des contractuels ne tombe pas dans les pouvoirs réservés à l'autorité fédérale, de sorte que les autorités publiques disposent en principe de la compétence pour mettre en place un tel système, en respectant le cadre préétabli notamment par la loi du 28 avril 2003.

Source : Cour constitutionnelle, 31 août 2020, arrêt n° 113/2020 du 31 août 2020.

**Sotra est un cabinet d'avocats spécialisés en droit social,
dans le secteur privé et le secteur public.
Notre valeur ajoutée découle de l'excellence de nos services et de notre proximité.**

Avenue Louise 65 Louizalaan 1050 Bruxelles – Brussel | + 32 (0)2 2 899 50 50
Passage de l'Atelier, 6 bte 2 – 5100 Jambes | + 32 (0)81 39 17 30

www.sotra.be | info@sotra.be