

Numéros du rôle : 7003, 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029
Arrêt n° 113/2020 du 31 août 2020

A R R Ê T

En cause : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales », introduits par le Gouvernement de la Communauté française, par Muriel Hogie, par Myriam Maes, par Gilles Thône, par Natacha Crèvecoeur et Suliga Faraji et par la commune de Schaerbeek.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

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 6 septembre 2018 et parvenue au greffe le 10 septembre 2018, le Gouvernement de la Communauté française, assisté et représenté par Me J.-M. Wolter, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 2, 3, 5, 10 et 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » (publiée au *Moniteur belge* du 17 avril 2018).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 2018 et parvenue au greffe le 15 octobre 2018, Muriel Hogie a introduit un recours en annulation de la même loi.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 2018 et parvenue au greffe le 17 octobre 2018, Myriam Maes a introduit un recours en annulation de la même loi.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 octobre 2018 et parvenue au greffe le 17 octobre 2018, Gilles Thône a introduit un recours en annulation de la même loi.

e. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 octobre 2018 et parvenue au greffe le 19 octobre 2018, un recours en annulation des articles 3, § 2, et 6 de la même loi a été introduit par Natacha Crèvecoeur et Suliga Faraji, assistées et représentées par Me P. Joassart, avocat au barreau de Bruxelles.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 octobre 2018 et parvenue au greffe le 19 octobre 2018, la commune de Schaerbeek, assistée et représentée par Me C. Molitor, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 12 et 28 de la même loi.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7003, 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry et Me B. Martel, avocats au barreau de Bruxelles (dans toutes les affaires);

- le Collège de la Commission communautaire française, assisté et représenté par Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles (dans les affaires n^{os} 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029);

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me F. Collon, avocat au barreau de Bruxelles (dans les affaires n^{os} 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029).

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Collège de la Commission communautaire française.

Par ordonnance du 12 février 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet, en remplacement du juge J.-P. Moerman, légitimement empêché, et L. Lavrysen, 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 4 mars 2020 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande de la partie requérante dans l'affaire n^o 7003 à être entendue, la Cour, par ordonnance du 4 mars 2020, a fixé l'audience au 22 avril 2020.

Par ordonnance du 18 mars 2020, la Cour a adopté une directive (« Directive concernant les mesures procédurales particulières prises par la Cour constitutionnelle dans le cadre de la crise du coronavirus »), disposant en son article 1er qu'aucune audience ne serait fixée jusqu'à nouvel ordre et que les affaires déjà fixées à l'audience prévue le 22 avril 2020 (les affaires avec les numéros de rôle 7003, 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029) étaient reportées *sine die*.

Par ordonnance du 20 mai 2020, la Cour a fixé l'audience au 16 juin 2020.

À l'audience publique du 16 juin 2020 :

- ont comparu :
 - . Me J.-M. Wolter, pour la partie requérante dans l'affaire n^o 7003;
 - . Me C. Molitor, pour la partie requérante dans l'affaire n^o 7029;
 - . Me V. Pertry et Me F.-X. Gaudissart, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me B. Martel, pour le Conseil des ministres (dans toutes les affaires);
 - . Me V. Letellier, pour le Collège de la Commission communautaire française (dans les affaires n^{os} 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029);
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- 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 -

Quant à la recevabilité

Affaire n° 7003

A.1.1. Le Conseil des ministres constate que le recours introduit par le Gouvernement de la Communauté française porte uniquement sur les articles 2, 3, 5, 10 et 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » (ci-après : la loi attaquée). Les autres dispositions de la loi ne sont pas visées. En outre, parmi les dispositions visées, la partie requérante n'expose pas dans sa requête en quoi les articles 2, 3, §§ 1er et 3, 5 et 10 de la loi attaquée violeraient les normes de référence visées. Le recours est donc partiellement irrecevable, pour cause d'absence d'exposé des griefs.

A.1.2. La partie requérante ne s'oppose pas à ce que le recours soit circonscrit aux articles 2, 3, 5, 10 et 15 à 23 de la loi attaquée, si la Cour constate qu'en cas d'annulation de ces dispositions, les autres dispositions de la loi gardent une utilité. En revanche, elle conteste l'affirmation selon laquelle le recours ne viserait pas les articles 2, 3, §§ 1er et 3, 5 et 10 de la loi attaquée. En effet, les critiques qu'elle a développées quant à la rétroactivité du régime de pension mis en place par la loi attaquée et à l'absence de régime transitoire visent ces dispositions.

Affaires nos 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029

A.1.3. Les parties requérantes dans les affaires nos 7021, 7024 et 7025 sont des membres du personnel contractuel de la Communauté française (affaire n° 7021) et de la province de Liège (affaires nos 7024 et 7025) qui ont été nommés à titre définitif, après plusieurs années de service accomplies en tant qu'agents contractuels, à dater respectivement du 15 janvier 2018 (affaire n° 7021), du 1er décembre 2017 (affaire n° 7024) et du 18 avril 2018 (affaire n° 7025), c'est-à-dire après le 30 novembre 2017. Le nouveau régime de pension instauré par la loi attaquée s'applique donc aux parties requérantes qui justifient leur intérêt par la différence dans le montant de la pension qui en résulte pour elles.

A.1.4. Les deux parties requérantes dans l'affaire n° 7028 ont été engagées en qualité de membre du personnel contractuel du Service public de Wallonie, d'une part, et de la commune d'Ixelles, puis de celle de Woluwe-Saint-Pierre, d'autre part. Elles ont été nommées à titre définitif, respectivement, le 16 février 2018 avec effet au 1er mars 2018 et le 23 janvier 2018 avec effet au 1er février 2018, en d'autres termes après le 30 novembre 2017. Le nouveau régime de pension instauré par la loi attaquée s'applique donc aux parties requérantes qui justifient leur intérêt par la différence dans le montant de la pension qui en résulte pour elles. Elles ajoutent qu'elles ne peuvent prétendre à une pension complémentaire pour les prestations contractuelles fournies dans le passé.

Les parties requérantes limitent le recours aux dispositions de la loi attaquée qui prévoient que le nouveau régime de pension mixte s'applique avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée et, plus précisément, aux agents nommés à titre définitif à partir du 1er décembre 2017 jusqu'au 30 avril 2018.

A.1.5. La commune de Schaerbeek, partie requérante dans l'affaire n° 7029, justifie son intérêt par le fait qu'elle n'est pas affiliée au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (ci-après : le Fonds de pension solidarisé), qui avait été institué à l'origine auprès de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, et qu'elle supporte dès lors elle-même la charge des pensions de son personnel. Elle fait assurer la gestion administrative des pensions par l'institution de prévoyance SA « AXA Belgium ».

A.1.6. Le Conseil des ministres constate que certains recours sont partiellement irrecevables, pour cause d'absence d'exposé des griefs. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 demandent l'annulation de l'ensemble de la loi attaquée. Or, elles formulent principalement deux griefs à l'encontre de la loi attaquée, le premier visant l'article 3, § 2, de la loi attaquée et le second ne visant aucune disposition de loi en particulier ou, le cas échéant, l'article 19 de la loi attaquée. Il résulte dès lors de la lecture combinée de toutes les requêtes en annulation que seuls les articles 3, § 2, 6, 12 et 28 sont soumis au contrôle de la Cour.

A.1.7. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 ne disconviennent pas que certains des moyens qu'elles développent ne visent que certaines dispositions de la loi attaquée. Cependant, les dispositions qu'elles contestent, en particulier l'article 3 de la loi attaquée, consacrent l'essence même de la volonté du législateur d'instaurer un régime de pension mixte. Par ailleurs, les titres 3, 5 et 6 de la loi attaquée prévoient des nouvelles mesures de financement du Fonds de pension solidarisé, puisque la loi attaquée aura pour conséquence de modifier la charge financière des pensions publiques qui pèse sur les pouvoirs locaux. Quant au titre 4, il favorise les régimes de pension complémentaire en contrepartie de la perte financière qu'emporte la loi attaquée. Les titres 3 à 6 de la loi attaquée sont donc intimement liés au dispositif qui fixe le régime de pension mixte, de sorte que le recours est recevable dans son intégralité.

A.1.8. Le Conseil des ministres réplique qu'il n'appartient pas aux parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 de décider, parmi les dispositions de la loi attaquée, celles qui seraient importantes et celles qui ne le seraient pas. Les différentes dispositions de la loi attaquée peuvent se lire de manière indépendante, de sorte que l'annulation éventuelle d'un article de ladite loi ne doit pas entraîner l'annulation complète de celle-ci.

Quant au fond

Affaire n° 7003

En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 7003

A.2. Le Gouvernement de la Communauté française, partie requérante dans l'affaire n° 7003, prend un premier moyen de la violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), en ce que les articles 15 à 23 de la loi attaquée imposent une modification du régime de la pension complémentaire, institué par la loi du 28 avril 2003 « relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale » (ci-après : la loi du 28 avril 2003), et des articles 134 et 136 de la loi du 27 octobre 2006 « relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle » (ci-après : la loi du 27 octobre 2006). Concrètement, en insérant un chapitre IX/1 dans la loi du 28 avril 2003 précitée, le législateur fédéral a institué un régime qui permet, voire impose, à la partie requérante de prendre des engagements en matière de pension complémentaire pour ses agents contractuels. En déléguant ainsi aux entités fédérées, par une loi ordinaire, la compétence d'organiser un régime de pension complémentaire pour leurs agents, le législateur fédéral viole l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, la compétence en matière de pension des agents revient à l'autorité fédérale, bien que les entités fédérées soient compétentes pour fixer le statut administratif et pécuniaire de leurs agents. Une modification de cette répartition de compétences devrait, le cas échéant, être opérée par une loi spéciale. Enfin, la partie requérante estime qu'afin de justifier la compétence de l'autorité fédérale pour adopter la loi attaquée, le ministre des Pensions a considéré à tort que le régime des pensions complémentaires relève,

non pas de la matière des pensions, mais bien de celle de la sécurité sociale, au motif que ces pensions constituent un élément de la rémunération des agents. Cette interprétation vide l'article 87, § 3, précité, de son sens.

A.3.1. Après un exposé des principes applicables, le Conseil des ministres précise que les entités fédérées pouvaient déjà prendre un engagement de pension complémentaire pour les membres de leur personnel contractuel avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée. Toutefois, la loi attaquée a amélioré les dispositions antérieures.

Ainsi, la loi attaquée agit sur deux axes. D'une part, elle organise la participation des représentants des travailleurs à l'élaboration d'un régime de pension complémentaire, ce qui relève du droit du travail et, partant, de la compétence de l'État fédéral. D'autre part, elle agit sur le contrôle prudentiel des institutions de retraite professionnelle et impose à l'employeur public d'externaliser le régime de pension complémentaire qu'il instaure, le cas échéant, ce qui relève de la compétence fédérale en matière de politique financière et de protection de l'épargne.

A.3.2. Ensuite, ni la loi du 28 avril 2003, ni la loi du 27 octobre 2006, pas plus que la loi attaquée n'instaurent elles-mêmes un régime de pension complémentaire.

A.3.3. La compétence des communautés et des régions en matière de pension complémentaire découle des articles 9 et 87, §§ 1er et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Ces articles forment le siège de la compétence des communautés et des régions pour fixer le statut du personnel des services décentralisés, des établissements et des entreprises qu'elles créent, d'une part, et de la compétence relative au statut administratif et pécuniaire, en ce compris en matière de pension complémentaire, d'autre part. La notion de « pension de retraite » et de survie au sens de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour laquelle l'autorité fédérale est restée compétente, n'inclut pas les régimes de pension complémentaire, mais vise uniquement les pensions légales.

A.3.4. Le Conseil des ministres indique ensuite que la pension complémentaire est le résultat d'une affectation spécifique de la rémunération actuelle du travailleur. Or, la rémunération fait partie du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour lequel les communautés et les régions sont compétentes. Dans un régime de pension complémentaire, l'employeur paie en effet de manière indirecte et différée une partie de la rémunération en espèces ou en nature. La pension complémentaire n'est alors qu'une forme spécifique et dérogatoire du régime de protection de la rémunération, la rémunération non payée au travailleur étant soumise à des règles particulières et étant protégée spécifiquement.

Le choix d'utiliser une partie de la rémunération en vue de constituer une pension complémentaire est dès lors une condition de travail particulière qui suit les règles des conditions de travail ou du statut pécuniaire du membre du personnel contractuel, comme l'ont précisé les travaux préparatoires de la loi attaquée. Les régimes de pension complémentaire font partie du statut administratif et pécuniaire du personnel statutaire et contractuel, pour lequel les communautés et les régions sont compétentes à l'égard de leur propre personnel. Le personnel contractuel est d'ailleurs expressément visé par les termes de personnel « temporaire et auxiliaire » employés dans l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3.5. Enfin, le Conseil des ministres précise que la modification de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui date de 1988, est intervenue à un moment où les pensions complémentaires à charge du Trésor public n'existaient pas encore. Par ailleurs, le projet de loi a été adapté pour tenir compte des remarques de la section de législation du Conseil d'État, en excluant de son champ d'application le personnel des personnes morales de droit public dépendant des communautés, à l'exception du personnel de l'enseignement, et des régions qui n'ont pas opté pour une affiliation au *pool* des parastataux.

A.3.6. Le Conseil des ministres conclut que le premier moyen n'est pas fondé.

A.4.1. La partie requérante répond que la loi attaquée modifie le régime de la pension légale des fonctionnaires et ne se limite pas à établir un cadre légal pour faire bénéficier ces fonctionnaires d'une pension complémentaire.

A.4.2. L'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle la loi attaquée n'imposerait pas à la partie requérante d'instaurer un régime de pension complémentaire est contraire à l'article 22 de la loi attaquée qui modifie l'article 136 de la loi du 27 octobre 2006. Il résulte de cette modification que les régimes de pension complémentaire que la partie requérante est habilitée à instaurer, sont irréfragablement présumés avoir été instaurés le 31 décembre 2018 au plus tard. Ainsi, le législateur fédéral contraint la partie requérante à mettre en

place un régime de pension complémentaire, sans lequel les fonctionnaires contractuels se verraient appliquer le nouveau régime de pension instauré par l'article 3 attaqué.

A.4.3. Ensuite, l'argumentation du Conseil des ministres méconnaît l'avis de la section de législation du Conseil d'État dont il ressort qu'il y a une violation des règles répartitrices de compétences, puisque l'établissement d'un régime de pension complémentaire est confié aux communautés et aux régions et que ce régime sera différent de celui du personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'autorité fédérale. Par ailleurs, il ressort de l'avis du Conseil d'État, rendu en 1988, sur le projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 qui a été cité par le Conseil des ministres, que l'exclusion du champ d'application de l'article 87, § 3, vise les organismes d'intérêt public.

A.4.4. Enfin, il n'est pas correct d'affirmer que la notion de « pension » employée par l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne viserait que la pension légale. En effet, il n'y a pas de différence fondamentale entre le régime de la pension complémentaire et celui de la pension légale. Les prestations des deux régimes sont financées par des cotisations. Bien qu'elle soit financée par le budget de l'État, la pension légale est calculée en fonction des mêmes éléments propres à la carrière du fonctionnaire que ceux qui sont utilisés pour le calcul de la pension complémentaire. En outre, la pension légale tend également à verser un revenu différé au fonctionnaire parti à la retraite, de sorte que la pension légale relève aussi du statut pécuniaire des agents.

Les régimes de pension complémentaire ne font pas partie du statut administratif et pécuniaire mais sont englobés dans la notion de « pension » au sens de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Le fait que les communautés et les régions soient aussi bien compétentes à l'égard de leur personnel statutaire que contractuel est sans incidence à cet égard.

A.5.1. Le Conseil des ministres réplique ensuite que la loi attaquée ne prévoit pas l'obligation de mettre en place un régime de pension complémentaire. L'article 22 de la loi attaquée se contente de disposer que l'engagement de pension doit être externalisé pour les régimes de pension instaurés après le 1er mai 2018. La partie requérante n'est pas obligée d'instaurer un régime de pension complémentaire.

A.5.2. Le Conseil des ministres conteste le fait que l'avis de la section de législation du Conseil d'État n'aurait pas été respecté. À la suite de l'avis, l'avant-projet de loi devenu la loi attaquée a été modifié ou il a fait l'objet d'une justification. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs formulé aucune remarque sur l'avant-projet devenu le décret flamand du 23 novembre 2018 « relatif au ' Vlaams Pensioenfond ' (Fonds de pension flamand) et au régime de pension public pour les travailleurs des services de l'Autorité flamande et d'autres administrations ». Il faut en déduire que les communautés et les régions sont compétentes en matière de pension complémentaire. Quant à l'avis, précité, de la section de législation du Conseil d'État de 1988, il vise non seulement les organismes d'intérêt public mais aussi les agents de l'État.

A.5.3. Le Conseil des ministres réplique encore que les notions de « pension légale » et de « pension complémentaire » suivent des logiques différentes. Si la pension légale est un régime de pension par répartition, la pension complémentaire est un régime de pension par capitalisation. Les destinataires des cotisations dans les deux régimes sont également différents. Enfin, seul le législateur fédéral peut fixer les règles relatives à la pension légale. En revanche, la pension complémentaire est obtenue en fonction de l'engagement pris par l'employeur public. En conséquence, la pension complémentaire fait partie du statut administratif et pécuniaire du personnel contractuel, contrairement à la pension légale. Les communautés et les régions sont compétentes, en tant qu'employeurs, pour instaurer leur propre régime de pension complémentaire.

A.5.4. Le Conseil des ministres ajoute que l'exception relative aux pensions, prévue par rapport à la compétence des communautés en matière d'enseignement, ne vise également que la pension légale.

A.6.1. Le Collège de la Commission communautaire française, partie intervenante, répond que la loi attaquée vise effectivement à modifier le régime de la pension légale des agents puisqu'elle a pour objet de mettre fin au régime selon lequel la pension légale est calculée en tenant compte des périodes préalables à la nomination, effectuées en qualité d'agent contractuel.

A.6.2. Par ailleurs, s'il est exact que les primes payées par l'employeur en vue de financer une pension complémentaire constituent une opération d'épargne qui relève de la compétence du législateur fédéral et que les cotisations payées par l'employeur font partie de la rémunération au sens de la loi du 12 avril 1965 « concernant la protection de la rémunération des travailleurs » (ci-après : la loi du 12 avril 1965), il ne s'ensuit pas que la loi attaquée puisse transférer aux communautés et aux régions le soin d'organiser un régime de pension complémentaire en renvoyant à leur compétence de fixer le statut pécuniaire de leurs agents contractuels au sens de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En effet, par l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur spécial a entendu réserver au personnel des entités fédérées le même régime de pension que celui auquel est soumis, par des règles légales et statutaires, le personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'autorité fédérale. Cette identité de traitement, consacrée par l'article 87, § 3, précité, interdit au législateur fédéral ordinaire de « désunifier » le régime de pension actuel, dans le respect de l'autonomie dont jouissent les entités fédérées pour fixer les modalités de la rémunération de leurs agents.

Or, la loi attaquée a bien pour objet de réformer le régime des pensions des membres du personnel et relève donc de ce qui est prévu par la deuxième phrase de l'article 87, § 3, qui garantit un régime de pension unique.

A.6.3. La partie intervenante estime que le premier moyen dans l'affaire n° 7003 est fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 7003

A.7.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par les articles 2, 3, 5 et 10 de la loi attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes de la non-rétroactivité des lois et de la confiance légitime.

La partie requérante estime tout d'abord que les parlementaires n'ont pas été informés de manière assez détaillée de l'incidence financière de la réforme sur la situation des agents. De même, le ministre des Pensions n'a pas répondu aux interrogations de la section de législation du Conseil d'État quant au traitement différencié des agents nommés ayant la même ancienneté de service, selon qu'ils ont travaillé une partie de ces années en tant qu'agent contractuel ou non.

La partie requérante soutient ensuite que la loi attaquée emporte de nombreuses discriminations : premièrement, entre deux agents nommés définitivement et présentant une ancienneté de service identique, selon qu'ils ont été nommés avant ou après le 1er décembre 2017, deuxièmement, entre un agent disposant d'une ancienneté plus grande nommé après le 30 novembre 2017 et un agent disposant d'une ancienneté moins grande mais nommé avant cette date et, troisièmement, entre les agents en fonction de l'existence ou non d'un régime de pension complémentaire au 1er décembre 2017 et de l'importance de ce régime.

Le caractère injustifiable de ces différences de traitement se trouve confirmé dans le rapport de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 et dans un rapport du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Par ailleurs, les dispositions attaquées ne sont pas nécessaires pour atteindre les objectifs consistant (1) à suivre « une simple logique », (2) à supprimer une pratique administrative discriminatoire et (3), en instaurant une pension complémentaire, à compenser le manque à gagner des agents concernés. Elles sont par ailleurs disproportionnées. Or, les situations des agents visés par les différences de traitement dénoncées sont comparables.

A.7.2. La partie requérante soutient ensuite que l'absence de tout régime transitoire qui aurait permis aux autorités publiques d'anticiper les effets du nouveau régime de pension entraîne une discrimination et une violation des principes de la non-rétroactivité et de la confiance légitime. Les travaux préparatoires ne révèlent au surplus aucun motif impérieux d'intérêt général qui justifierait l'application immédiate du nouveau régime de pension.

A.7.3. La loi est, en outre, rétroactive. Le régime de pension qu'elle met en place concerne des situations acquises avant le 30 novembre 2017, même s'il s'applique depuis le 1er mai 2018. Aucune mesure utile ne peut donc plus être prise par un employeur public pour nommer les agents concernés, ce qui aurait permis à ces

derniers de bénéficier des mêmes droits en matière de pension que les agents nommés avant le 30 novembre 2017. Il n'existe, par ailleurs, pas de motif d'intérêt général qui justifierait cette rétroactivité de la loi.

A.7.4. La partie requérante estime encore que la loi a rompu la confiance légitime existant chez les agents concernés, en instaurant un régime de pension imprévisible.

A.8.1. Le Conseil des ministres ne voit pas en quoi la prétendue absence de chiffres et de tableaux dans l'exposé des motifs de la loi attaquée permettra d'apprécier la violation du principe d'égalité et de non-discrimination. Il précise ensuite que le ministre des Pensions a bien mis à la disposition des parlementaires toutes les informations utiles.

A.8.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen est partiellement irrecevable en ce qu'il se base sur des distinctions qui ne sont pas opérées par la loi, à savoir la distinction entre les membres du personnel contractuel bénéficiant d'un régime de pension complémentaire et ceux n'en bénéficiant pas et la distinction selon le montant de la pension complémentaire.

A.8.3. Le Conseil des ministres observe que, pour les autres distinctions, les critères de différenciation utilisés, à savoir la date de nomination de l'agent et l'engagement de pension pris ou non par l'employeur public, sont objectifs.

Il indique ensuite que les quatre buts poursuivis par le législateur (à savoir la suppression d'une discrimination entre les membres du personnel contractuel et ceux du personnel statutaire et entre les membres du personnel contractuel nommés après un certain temps et ceux qui ne le sont pas, la lutte contre la pratique des nominations tardives, la simplification administrative et la pérennité du régime des pensions) sont légitimes.

A.8.4. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée permet, par ailleurs, d'atteindre ces objectifs. Quant à l'objectif consistant à supprimer des discriminations, la loi attaquée permet désormais de traiter de la même manière les prestations effectuées chez un employeur public en tant qu'agent contractuel, peu importe que l'agent ait été nommé à titre définitif ultérieurement ou non. Par ailleurs, il n'est pas correct d'affirmer que la loi attaquée introduirait de nouvelles discriminations. Quant à l'objectif de lutter contre les nominations tardives, il est atteint puisqu'il n'y a plus d'intérêt à nommer tardivement des membres du personnel contractuel afin de les faire bénéficier d'une pension publique pour les années de travail effectuées en tant qu'agents contractuels. L'objectif de la simplification administrative est atteint parce qu'il n'est plus nécessaire d'effectuer des transferts entre les régimes de pension des travailleurs. Enfin, l'objectif d'assurer la pérennité des différents régimes de pension est réalisé puisqu'il est moins onéreux de payer une pension dans le régime de pension des travailleurs salariés, plutôt qu'une pension publique, pour la partie de la carrière effectuée en tant que membre du personnel contractuel.

A.8.5. Le Conseil des ministres soutient ensuite que la différence de traitement est proportionnée. Les agents nommés avant le 30 novembre 2017 et les personnes déjà retraitées ne sont pas concernés par le nouveau régime de pension légale. Par ailleurs, les agents contractuels nommés après le 30 novembre 2017 continuent à bénéficier d'une pension de travailleur salarié pour les années où ils ont travaillé en cette qualité. Aujourd'hui, un faible pourcentage des membres du personnel contractuel est effectivement nommé, entre autres parce que la cotisation de régularisation que certaines administrations locales doivent payer décourage la nomination tardive à titre définitif. La loi attaquée n'est que le strict reflet de la réalité, c'est-à-dire du nombre d'années de travail effectuées en qualité d'agent contractuel ou statutaire. L'assimilation du personnel contractuel au personnel statutaire pour la pension de retraite en cas de nomination ultérieure de l'agent, résultant d'une certaine « jurisprudence administrative », ne reposait d'ailleurs sur aucune base légale. C'est plutôt cette « jurisprudence administrative » qui était source de discrimination entre les membres du personnel contractuel qui effectuaient toute leur carrière en cette qualité et les membres du personnel contractuel qui étaient nommés ultérieurement. Pour le surplus, la loi attaquée, qui a fait l'objet d'une concertation sociale, supprime la condition exigeant de justifier de cinq ans de service pour pouvoir bénéficier d'une pension du secteur public. Elle introduit aussi une exception pour les membres du personnel de l'enseignement étant donné qu'ils sont membres du personnel statutaire temporaire, pour autant qu'ils fassent l'objet d'une nomination définitive. Enfin, la loi attaquée encourage l'instauration d'une pension complémentaire pour les membres du personnel contractuel et prévoit des incitants financiers pour les pouvoirs locaux souhaitant instaurer une telle pension.

A.8.6. Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que les dispositions attaquées ne sont pas rétroactives; elles sont simplement d'application immédiate. Il convient de ne pas confondre ces notions, à la différence de la partie requérante. La loi attaquée ne s'applique pas à des faits définitivement accomplis puisque tous les agents retraités avant le 1er mai 2018 se verront appliquer la législation antérieure. Par ailleurs, les buts du principe de la non-rétroactivité des lois, qui sont d'éviter l'insécurité juridique et de permettre au justiciable de prévoir les conséquences de ses actes, sont pleinement atteints en l'espèce. En effet, les mesures mises en œuvre par la loi attaquée étaient déjà mentionnées dans l'accord de gouvernement et figuraient dans des notes de politique générale du ministre des Pensions. La date-pivot du 30 novembre 2017 était donc connue depuis octobre 2017.

A.8.7. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres précise que la rétroactivité est indispensable pour atteindre l'objectif d'intérêt général qui est d'éviter de créer un afflux de nominations. Cette crainte n'est pas hypothétique, notamment parce que le projet de loi a fait l'objet d'une large publicité. Par ailleurs, la date du 30 novembre 2017 résulte d'une concertation sociale au sein du Comité A.

A.8.8. Enfin, le Conseil des ministres estime que le principe de la confiance légitime n'est pas violé et que des mesures transitoires n'étaient pas nécessaires. Tout d'abord, il n'y a pas d'atteinte au principe de la confiance légitime puisque la loi attaquée était annoncée de longue date. Les agents contractuels ne pouvaient de toute manière rien entreprendre pour prévenir les conséquences de la loi, dès lors que la décision de nomination ne dépend pas d'eux. La partie requérante pense erronément que les membres du personnel contractuel auraient droit à une nomination. Comme ceux-ci ont cotisé dans le régime de pension des travailleurs salariés, ils doivent s'attendre à bénéficier d'une pension dans ce régime. La confiance légitime sur laquelle se base la partie requérante reposait sur une « jurisprudence administrative » contraire à l'article 179 de la Constitution. Or, conformément au principe de la mutabilité des services publics, le législateur a pu estimer que l'intérêt général, qui implique la viabilité des finances publiques à long terme, commande de mettre fin à cette « jurisprudence administrative ».

A.8.9. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres précise qu'il existe des motifs impérieux d'intérêt général justifiant une éventuelle atteinte au principe de la confiance légitime. Ces objectifs se confondent avec ceux poursuivis par la loi attaquée et avec l'objectif d'éviter un afflux de nominations.

La loi attaquée ne nécessite dès lors pas de mesures transitoires.

A.8.10. Le Conseil des ministres conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.9.1. La partie requérante répond que la loi attaquée doit être mise en parallèle avec la loi du 10 août 2015 « visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie » et avec la loi du 28 avril 2015 « portant des dispositions concernant les pensions du service public ». Ces lois n'auraient pas été censurées par la Cour parce qu'elles prévoient des périodes transitoires importantes et qu'elles ont été adoptées à la suite d'un examen des données chiffrées. Or, pour la loi attaquée, il n'y a pas eu d'analyse d'impact concrète et chiffrée dont il aurait dû apparaître, du reste, que les femmes subiront davantage que les hommes les conséquences négatives de la loi attaquée.

Dans le cadre la réforme visant à harmoniser les régimes de pensions, la partie requérante déduit encore de ces lois un principe général consistant à maintenir le principe de la solidarité.

A.9.2. Ensuite, la partie requérante insiste sur le fait que le Parlement n'a pas été suffisamment informé de l'incidence de la loi attaquée sur le montant de la pension des agents. Par ailleurs, le taux de cotisation pratiqué dans le secteur privé pour les pensions complémentaires est insuffisant pour permettre aux agents engagés à partir du 1er janvier 2018 de bénéficier d'un montant de pension équivalent à celui d'une pension publique.

A.9.3. Selon la partie requérante, la diminution du montant de la pension des agents contractuels résulte de la loi attaquée elle-même et non de l'application de cette loi. Par ailleurs, le législateur fédéral a transféré la charge des économies qu'il entend réaliser aux employeurs publics, qui doivent souscrire des assurances complémentaires, sans bénéficier d'un transfert de moyens budgétaires supplémentaires.

La date de la nomination des agents, si elle est objective, ne permet pas de justifier la différence de traitement entre les agents qui se manifeste par des écarts de pension très importants.

A.9.4. La partie requérante précise encore, en s'appuyant sur un rapport de la Cour des comptes, que le système de pension appliqué avant la loi attaquée ne résulte pas d'une pratique administrative mais d'une loi. Par ailleurs, si la pratique consistant à nommer les enseignants après plusieurs années a justifié une exception au champ d'application de la loi pour ce secteur, cette pratique existe dans l'ensemble de la fonction publique. Elle s'étonne d'ailleurs que l'incitant financier pour instaurer une pension complémentaire profite aux seuls pouvoirs locaux, alors que tous les employeurs publics sont concernés par la réforme.

A.9.5. La partie requérante observe que l'article 3, § 2, de la loi attaquée est rétroactif puisqu'il s'applique à des situations définitivement accomplies. Cette rétroactivité a rendu impossible toute nomination d'agents qui aurait permis à ceux-ci d'échapper aux conséquences financières de cette disposition quant au montant de leur pension. La rétroactivité est d'ailleurs admise par le législateur qui a affirmé vouloir éviter un afflux de nominations. Enfin, la date d'un accord de gouvernement ou de notes de politique générale n'est pas pertinente pour déterminer si une disposition est rétroactive ou non.

A.9.6. La partie requérante estime encore que le principe de la mutabilité des services publics n'autorise pas le législateur à ne pas respecter le principe de la confiance légitime. Contrairement aux dispositions de la loi du 28 avril 2015 précitée, les dispositions attaquées violent la confiance de l'agent qui pensait légitimement que sa rémunération moins élevée au cours de sa carrière serait compensée plus tard par une valorisation de sa pension.

A.10.1. Le Conseil des ministres réplique qu'il est inutile de vouloir dégager, à partir des travaux préparatoires d'autres lois, des principes qui devraient s'appliquer dans toute réforme des pensions. Par ailleurs, il est incorrect d'affirmer que la loi attaquée défierait toute logique, puisque le législateur a suivi les recommandations de la Commission de réforme des pensions 2020-2040. Il n'est pas correct non plus de soutenir que la loi attaquée mènera à un appauvrissement des retraités puisqu'elle s'accompagne de mesures encourageant la constitution de pensions complémentaires et elle n'affecte pas les agents qui ont été engagés dans des liens contractuels durant toute leur carrière. La loi attaquée n'abandonne pas non plus, mais renforce même, le principe de la solidarité, en luttant contre des nominations tardives. L'objectif de la loi n'est pas purement budgétaire et c'est à bon droit que celle-ci s'applique à l'ensemble de la fonction publique et pas seulement aux pouvoirs locaux. En effet, selon des calculs du Service fédéral des Pensions, plusieurs milliers d'agents statutaires ayant fait l'objet d'une nomination tardive sont retraités chaque année, ce qui génère un coût annuel de plus de 50 millions d'euros. Si les incitants financiers sont destinés aux pouvoirs locaux parce qu'ils doivent financer eux-mêmes les pensions de leur personnel, les adaptations de la réglementation en matière de pension complémentaire incitent tous les pouvoirs publics à instaurer une pension complémentaire. Enfin, les régimes de pension complémentaire mis en place à la suite de la loi attaquée ne se limitent pas au régime de pension complémentaire au sein de la fonction publique fédérale.

A.10.2. Le Conseil des ministres constate ensuite que la partie requérante ne dit mot sur l'irrecevabilité partielle du moyen. Par ailleurs, elle ne conteste pas que la distinction est objective, en ce sens qu'elle est indépendante de toute appréciation personnelle. Les buts de la distinction ne sont pas non plus sérieusement contestés par la partie requérante.

A.10.3. Ensuite, selon le Conseil des ministres, il est inexact de dire que les parlementaires n'auraient pas disposé de données chiffrées pour mesurer l'incidence de la loi sur la pension des agents. Quant à la situation spécifique des femmes, la partie requérante n'a pas invoqué dans la requête une prétendue discrimination indirecte entre hommes et femmes. Des projections de l'incidence de la loi sur le Fonds de pension solidarisé ont également été réalisées.

Rien ne permet de conclure qu'aucun membre du personnel de la Communauté française ne finit sa carrière sans être nommé. Au contraire, il est probable qu'un nombre important des 40 % des agents contractuels ne seront pas nommés. La nomination définitive n'est d'ailleurs pas garantie, ni automatique. Une procédure stricte doit être suivie et le membre du personnel doit remplir les conditions de nomination.

Quant à l'exception instaurée pour les enseignants, elle se justifie par le régime spécifique qui leur est applicable. Les membres du personnel de l'enseignement sont des membres du personnel statutaire temporaire et il est de pratique quasi généralisée qu'un nouveau membre du personnel ne soit nommé à titre définitif qu'après un stage probatoire de quelques années, lequel doit être pris en compte dans le calcul de la pension.

Enfin, l'absence de transfert de moyens financiers aux communautés et aux régions pour instaurer un régime de pension complémentaire ne remet pas en cause la pertinence de la distinction entre membres du personnel nommés avant ou après le 30 novembre 2017.

A.10.4. Le Conseil des ministres réplique que la distinction est proportionnée parce que la loi attaquée instaure, à l'instar des lois précitées du 10 août 2015 et du 28 avril 2015, une période transitoire pour toutes les personnes nommées avant le 30 novembre 2017. Ensuite, l'exemple chiffré fourni par la partie requérante pour tenter de démontrer que l'incidence de la réforme sur la pension des agents concernés est importante, est irréaliste et tronqué car il repose sur des chiffres non fiables. De toute manière, la pension mensuelle dans cet exemple permet de mener une vie décente.

Ensuite, la mise en place de régimes de pension complémentaire pourra adéquatement compenser le nouveau régime de pension légale. Les taux de cotisation très bas avancés par la partie requérante ne remettent pas en cause le fait que les taux de cotisation cités par le ministre des Pensions soient réalistes. Il existe au surplus des régimes de pension complémentaire instaurés au niveau de l'entreprise.

Le Conseil des ministres maintient par ailleurs que la « jurisprudence administrative » relative à la prise en considération des périodes d'occupation contractuelle dans le calcul de la pension publique ne repose sur aucune base légale. En effet, aucune disposition dans la loi générale du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques » ne fournit de base légale à cette pratique, comme le confirme la Cour des comptes.

A.10.5. Le Conseil des ministres estime qu'un parallélisme peut être fait avec l'arrêt de la Cour n° 100/2018 du 19 juillet 2018 quant à la prétendue violation du principe de la non-rétroactivité des lois. Le fait que cet arrêt concerne une loi fiscale n'y change rien.

A.10.6. Le Conseil des ministres précise encore que si le principe de la confiance légitime doit être respecté, il doit s'apprécier en fonction des attentes légitimes des personnes concernées. Ces attentes doivent être tempérées par le principe de la mutabilité du service public.

Il observe pour le reste que la partie requérante ne conteste pas le fait que l'accord de gouvernement et les notes de politique générale faisaient déjà état de la réforme des pensions, ni les motifs impérieux d'intérêt général avancés.

En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 7003

A.11.1. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill* qu'il contient, en ce que les articles 2, 3, 5 et 10 de la loi attaquée suppriment, pour le calcul de la pension de l'agent statutaire nommé définitivement après le 30 novembre 2017, le régime dans lequel les prestations qu'il a accomplies en tant qu'agent contractuel sont assimilées à celles qu'il a accomplies en tant qu'agent statutaire. Les dispositions attaquées emportent dès lors une perte financière très importante pour les agents concernés, sans que ce recul significatif du droit à la sécurité sociale soit justifié par un motif d'intérêt général. L'absence de justification de la mesure est également apparue lors de la procédure de conflit d'intérêts intentée par la Commission communautaire française. Dès lors que le projet de loi ne pouvait pas être sérieusement discuté, la loyauté fédérale n'a même pas été recherchée.

A.11.2. Le Conseil des ministres soutient que l'obligation de *standstill* n'est pas applicable en l'espèce. Ni les modalités de calcul d'une pension, ni la prise en compte des prestations d'un membre du personnel contractuel dans le régime de pension ne relèvent du droit à la sécurité sociale, si ces modalités ne portent pas atteinte à la substance du droit à la pension. Tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, la loi attaquée ne remet pas

en cause le droit à la pension, mais modifie seulement, dans un régime de pension, la prise en compte de certaines périodes d'occupation en tant que membre du personnel contractuel. Or, l'obligation de *standstill* ne garantit pas le montant de la pension et n'empêche pas de modifier les modalités concrètes du calcul du droit à la pension.

A.11.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la loi attaquée n'entraîne pas un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale. En effet, aucune loi ne garantissait jusqu'ici que les périodes de travail accomplies en tant qu'agent contractuel devaient être comptabilisées dans la pension publique de l'intéressé dans le cas d'une éventuelle nomination. La différence entre le montant de la pension de retraite du secteur public et celui d'une pension relevant du régime des travailleurs salariés est compensée par la suppression de la condition exigeant de justifier de cinq ans de service pour bénéficier d'une pension publique et par l'encouragement à constituer une pension complémentaire. La possibilité d'instaurer une pension complémentaire pour les agents contractuels a d'ailleurs déjà été mise en œuvre à différents niveaux de pouvoir.

A.11.4. À titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le recul du degré de protection est justifié par des motifs d'intérêt général, à savoir les mêmes que ceux qui ont justifié l'adoption de la loi attaquée, notamment la suppression d'une discrimination et la pérennité des finances publiques.

A.11.5. Le Conseil des ministres précise encore que le principe de la loyauté fédérale n'est pas violé puisque la loi attaquée ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres législateurs. L'absence d'accord dans le cadre de la procédure de conflit d'intérêts enclenchée par la Commission communautaire française n'emporte en tout cas pas que le principe de la loyauté fédérale soit violé.

A.12.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante répète que la substance du droit à la pension est affectée. La suppression de la condition exigeant de justifier de cinq ans de service et l'existence de régimes instaurant des « minima sociaux » ne compensent pas la diminution importante du montant de la pension des agents concernés.

La partie requérante précise ensuite qu'il est inexact d'affirmer qu'un nombre important d'agents contractuels termineraient leur carrière sous ce statut.

Selon la partie requérante, le recul significatif qui doit être constaté ne saurait être justifié par des motifs d'intérêt général.

A.12.2. Après un long exposé théorique sur la nature et l'application de l'obligation de *standstill*, la partie requérante soutient que le recul en l'espèce porte directement sur le droit à la pension et non sur les simples modalités de calcul de la pension. Le législateur a porté atteinte au droit à la pension en vue d'harmoniser les régimes de pension, sans avoir examiné d'autres possibilités. Les prétendus motifs d'intérêt général invoqués sont d'ailleurs inexacts ou sans lien avec l'objectif d'harmoniser les régimes de pension. En tout état de cause, ces objectifs ne résisteront pas au contrôle de proportionnalité, compte tenu de l'importance de l'atteinte au droit en cause. Quant à l'argument budgétaire invoqué, le législateur n'a pas cherché, pour atteindre cet objectif, d'autres mesures que celle d'imposer aux seuls agents contractuels ou temporaires la mesure d'économie.

A.12.3. Enfin, quant au principe de la loyauté fédérale, la partie requérante indique que l'autorité fédérale rend exagérément difficile, sinon impossible, l'exercice de la compétence des communautés de fixer le statut pécuniaire de leur personnel, en l'absence de mesures d'accompagnement des économies réalisées ou de transferts de moyens financiers supplémentaires au profit des communautés.

A.13.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres conteste qu'il y aurait une violation de l'obligation de *standstill* puisque le calcul effectué par la partie requérante pour estimer la diminution du montant de la pension résultant de la loi attaquée est tronqué. Par ailleurs, une jurisprudence ou pratique administrative ne saurait faire naître un droit au *statu quo*.

A.13.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres réplique que l'application de l'obligation de *standstill* par la Cour, contrairement à ce qu'enseigne la doctrine, ne requiert pas d'opérer un contrôle de proportionnalité des motifs d'intérêt général.

De surcroît, les travaux préparatoires ne feraient pas apparaître que l'harmonisation des régimes de pension constituerait un motif d'intérêt général.

Le Conseil des ministres ajoute que l'objectif de supprimer une discrimination est bien réel, puisque de nombreux membres du personnel d'employeurs publics finissent leur carrière en tant qu'agents contractuels. Quant à l'objectif de lutter contre les nominations tardives, il n'appartient pas à la Cour de juger en opportunité, lors du contrôle du respect de l'obligation de *standstill*, si une distinction aurait dû être faite selon le nombre d'années de travail accomplies en qualité d'agent contractuel. La partie requérante ne pourrait pas non plus contester l'objectif de simplification administrative parce qu'elle n'est pas impliquée dans les transferts de la sécurité sociale des travailleurs salariés vers le régime des pensions publiques. Enfin, il ne revient pas au législateur d'examiner toutes les options possibles pour atteindre les objectifs susvisés parce que l'évaluation de la pertinence et de l'adéquation des mesures ne fait pas l'objet du contrôle du respect de l'obligation de *standstill*.

A.13.3. À propos du principe de la loyauté fédérale, le Conseil des ministres relève que la partie requérante affirme que la pension complémentaire fait partie du statut pécuniaire du personnel, ce qui signifie qu'elle reconnaît que la Communauté française est compétente pour instaurer un tel régime.

Le Conseil des ministres réplique encore qu'il n'est pas impossible ou exagérément difficile pour la Communauté française de fixer le statut pécuniaire de son personnel. Quant au prétendu manque de moyens financiers de la Communauté française, il relève de sa gestion interne.

En ce qui concerne le quatrième moyen dans l'affaire n° 7003

A.14. La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les articles 2, 3, 5 et 10 de la loi attaquée entraînent une diminution importante du montant de la pension pour de nombreux agents.

La réduction importante des droits sociaux n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général. La partie requérante critique également l'analyse d'impact effectuée au cours des travaux préparatoires, selon laquelle la loi attaquée n'aura pas d'incidence négative en matière de lutte contre la pauvreté, d'égalité des chances ou de cohésion sociale.

A.15. Le Conseil des ministres soutient qu'il n'y a pas d'ingérence dans le droit de propriété, puisque la loi attaquée est étrangère à la privation de propriété visée par l'article 16 de la Constitution et que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme protège uniquement les pensions déjà acquises ou les droits à la pension que les intéressés peuvent légitimement espérer acquérir, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les membres du personnel contractuel ne se trouvent d'ailleurs pas dépourvus d'une pension, au contraire.

A.16. La partie requérante répond que le fait que le droit à la pension légale est un droit particulier parce que l'obligation de paiement corrélative est différée n'y change rien. La substance de ce droit est atteinte et aucun motif d'intérêt général ne justifie cette atteinte.

A.17. Le Conseil des ministres réplique qu'il renvoie pour l'essentiel à son mémoire.

Affaires n°s 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029

En ce qui concerne les moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences

A.18.1. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 prennent un troisième moyen de la violation de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la violation des règles répartitrices de compétences, en ce que la loi attaquée confie aux communautés et aux régions le soin de souscrire une assurance pension complémentaire, alors que l'article 87, § 3, réserve à l'autorité fédérale la matière relative

aux régimes des pensions publiques allouées aux membres du personnel des gouvernements de communauté et de région.

A.18.2. Les mêmes parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1^o, cinquième tiret, et avec l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, avec l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2^o, c), et avec l'article 130, § 1er, alinéa 1er, 3^o, de la Constitution, et de la violation des règles répartitrices de compétences. Ces dispositions exceptent de la compétence des communautés et des régions la matière des régimes de pension applicable à leur personnel, afin de garantir à l'ensemble du personnel des services publics un régime de pension uniforme. Or, la loi attaquée confie à chaque employeur public la possibilité de souscrire des contrats d'assurance pension complémentaire, induisant ainsi sans justification raisonnable une différence de traitement entre les membres du personnel des services publics.

A.19.1. Se ralliant aux troisième et quatrième moyens dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, observe que le titre 4 de la loi attaquée modifie la loi du 28 avril 2003 et désigne, en particulier, les organismes sociaux compétents au sein de chaque entité fédérée pour participer à la mise en place d'un système de pension complémentaire. Ainsi, l'État fédéral instaure un système dans le cadre duquel les entités fédérées peuvent adopter des régimes de pension pour les membres de leur personnel contractuel. Par ailleurs, le choix d'un mécanisme de pension complémentaire est rendu obligatoire par l'article 22 de la loi attaquée.

En organisant un tel régime de pension complémentaire, l'État fédéral met en œuvre, par une simple loi ordinaire, une délégation de compétence en violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. À cet égard, l'interprétation selon laquelle l'organisation d'un régime de pension complémentaire ne relèverait pas de la matière des pensions mais de celle de la sécurité sociale, vide de son sens la notion de « pension » employée par le législateur spécial dans l'article 87, § 3, précité. Or, seul le législateur spécial peut effectuer une modification de cet article.

A.19.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale conclut que les articles 15 à 20 et 21 à 23 de la loi attaquée violent l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.20.1.1. Le Conseil des ministres soutient que les troisième et quatrième moyens dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 sont irrecevables pour cause d'absence d'exposé des griefs parce que la loi attaquée ne transfère aucune compétence nouvelle aux communautés et aux régions en matière de pension complémentaire, de sorte que le Conseil des ministres ne voit pas en quoi la loi attaquée violerait les règles répartitrices de compétences visées dans le moyen.

À tout le moins, seul l'article 19 de la loi attaquée peut être considéré comme étant contesté par les parties requérantes, de sorte que les troisième et quatrième moyens sont partiellement irrecevables en ce qu'ils visent la loi dans son ensemble.

A.20.1.2. Après un exposé des principes applicables, le Conseil des ministres précise ensuite, sur le fond, que les entités fédérées pouvaient déjà prendre un engagement de pension complémentaire pour les membres de leur personnel contractuel avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée. Toutefois, la loi attaquée a amélioré les dispositions antérieures.

Ainsi, la loi attaquée agit sur deux axes. D'une part, elle organise la participation des représentants des travailleurs à l'élaboration d'un régime de pension complémentaire, ce qui relève du droit du travail et, partant, de la compétence de l'autorité fédérale. D'autre part, elle agit sur le contrôle prudentiel des institutions de retraite professionnelle et impose à l'employeur public d'externaliser le régime de pension complémentaire qu'il instaure, le cas échéant, ce qui relève de la compétence fédérale en matière de politique financière et de protection de l'épargne.

A.20.1.3. Ensuite, ni la loi du 28 avril 2003, ni la loi du 27 octobre 2006, pas plus que la loi attaquée n'instaurent elles-mêmes un régime de pension complémentaire.

A.20.1.4. La compétence des communautés et des régions en matière de pension complémentaire découle des articles 9 et 87, §§ 1er et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Ces articles forment le siège de la compétence

des communautés et des régions pour fixer le statut du personnel des services décentralisés, des établissements et des entreprises qu'elles créent, d'une part, et de la compétence relative au statut administratif et pécuniaire, en ce compris en matière de pension complémentaire, d'autre part. La notion de « pension de retraite et de survie » au sens de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour laquelle l'autorité fédérale est restée compétente, n'inclut pas les régimes de pension complémentaire mais vise uniquement les pensions légales.

A.20.1.5. Le Conseil des ministres indique ensuite que la pension complémentaire est le résultat d'une affectation spécifique de la rémunération actuelle du travailleur. Or, la rémunération fait partie du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour lequel les communautés et les régions sont compétentes. Dans un régime de pension complémentaire, l'employeur paie en effet de manière indirecte et différée une partie de la rémunération en espèces ou en nature. La pension complémentaire n'est alors qu'une forme spécifique et dérogatoire du régime de protection de la rémunération, la rémunération non payée au travailleur étant soumise à des règles particulières et étant protégée spécifiquement.

Le choix d'utiliser une partie de la rémunération en vue de constituer une pension complémentaire est dès lors une condition de travail particulière qui suit les règles des conditions de travail ou du statut pécuniaire du membre du personnel contractuel, comme l'ont précisé les travaux préparatoires de la loi attaquée. Les régimes de pension complémentaire font partie du statut administratif et pécuniaire du personnel statutaire et contractuel pour lequel les communautés et les régions sont compétentes à l'égard de leur propre personnel. Le personnel contractuel est d'ailleurs expressément visé par les termes de personnel « temporaire et auxiliaire » employés dans l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.20.1.6. Enfin, le Conseil des ministres précise que la modification de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui date de 1988, est intervenue à un moment où les pensions complémentaires à charge du Trésor public n'existaient pas encore. Par ailleurs, le projet de loi a été adapté pour tenir compte des remarques de la section de législation du Conseil d'État, en excluant de son champ d'application le personnel des personnes morales de droit public dépendant des communautés, à l'exception du personnel de l'enseignement, et des régions qui n'ont pas opté pour une affiliation au *pool* des parastataux. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs formulé aucune remarque concernant l'absence de compétence du législateur décentralisé flamand en matière de pension complémentaire lors de son examen du décret du 23 novembre 2018 « relatif au ' Vlaams Pensioenfonds ' (Fonds de pension flamand) et au régime de pension public pour les travailleurs des services de l'Autorité flamande et d'autres administrations ».

A.20.1.7. Le Conseil des ministres conclut que le troisième moyen n'est pas fondé.

A.20.2.1. Quant au quatrième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, le Conseil des ministres ajoute que la notion de « pension » dans l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 vise exclusivement la pension légale et non la pension complémentaire. Il en va de même pour l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1^o, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 et les articles 127, § 1er, alinéa 1er, 2^o, c), et 130, § 1er, alinéa 1er, 3^o, de la Constitution qui visent, eux aussi, uniquement la pension légale. En effet, ces dispositions ont été adoptées à une époque où aucune loi ne réglait encore la matière des pensions complémentaires.

A.20.2.2. Le Conseil des ministres rappelle que la loi attaquée n'octroie aucune nouvelle compétence aux employeurs publics en matière de pension complémentaire et que les pensions complémentaires ne relèvent pas de la sécurité sociale. Elles constituent un avantage complémentaire à la sécurité sociale, faisant partie de la rémunération et pour lequel les employeurs publics sont compétents.

A.20.2.3. Le Conseil des ministres soutient ensuite que la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes entre les membres du personnel contractuel, selon que leur employeur public a instauré un régime de pension complémentaire ou non, ne résulte pas de la loi attaquée, mais d'une décision de l'employeur public.

A.20.2.4. Le Conseil des ministres conclut que le quatrième moyen n'est pas fondé.

A.21.1.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 répondent quant à l'argumentation du Conseil des ministres relative à leur troisième moyen que les objections sur la recevabilité du moyen sont liées au fond et doivent, partant, être écartées. En effet, les communautés et les régions n'ont aucune compétence en matière de pension, y compris en matière de pension complémentaire. Concernant ces

dernières, la loi du 28 avril 2003 précitée ne leur permettait pas d'instaurer des régimes de pension complémentaire. Dans le cas contraire, il n'aurait pas été nécessaire pour le législateur d'adopter l'article 19 de la loi attaquée.

A.21.1.2. Elles répondent sur le fond qu'à supposer même que la loi du 28 avril 2003 ait été applicable aux communautés et aux régions, elle était impraticable puisqu'elle était « écrite dans une perspective du secteur privé ». De même, en ce que l'article 19 de la loi attaquée identifie les structures compétentes dans la fonction publique pour procéder à la négociation préalable à l'engagement d'une pension complémentaire, la loi attaquée a seulement permis de mettre en œuvre en pratique dans la fonction publique le régime de la loi du 28 avril 2003.

A.21.1.3. En outre, elles soutiennent que c'est en ce qu'il revient aux employeurs publics de prendre l'initiative d'instaurer une pension complémentaire que la loi attaquée confère aux communautés et aux régions le droit de régler la pension de leur personnel contractuel, et ce en contradiction avec l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.21.1.4. Par ailleurs, il faut écarter l'argument selon lequel, en confiant en 1988 aux gouvernements des régions et des communautés le soin de fixer le statut administratif et pécuniaire de leur personnel, le législateur spécial ne pouvait envisager l'hypothèse de l'instauration d'une pension complémentaire pour le personnel contractuel, puisque le nombre d'agents contractuels était faible à cette époque. Cet argument résulte d'une lecture de la loi au regard d'une situation de fait qui s'est créée en contradiction avec le principe de l'engagement statutaire dans la fonction publique.

A.21.1.5. Les parties requérantes relèvent, tout d'abord, que le Conseil des ministres soutient en premier lieu que les pensions complémentaires constitueraient un élément de la rémunération et relèveraient ainsi du droit du travail et du droit de la sécurité sociale, pour affirmer ensuite que les pensions complémentaires feraient partie du statut administratif et pécuniaire des agents pour la fixation duquel les communautés et les régions sont compétentes.

Ensuite, selon les parties requérantes, la partie adverse commet une erreur en considérant qu'en visant le personnel « temporaire », l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 viserait les agents contractuels. En effet, cette notion vise le personnel bénéficiant de certains statuts spécifiques, aujourd'hui abrogés. Sans doute faut-il admettre qu'en visant le personnel « auxiliaire », le législateur spécial visait le personnel contractuel.

Enfin, en toute hypothèse, même si le régime des pensions complémentaires relève du statut administratif et pécuniaire des agents, le pouvoir de fixer les pensions représente une exception à cette compétence et revient dès lors à l'autorité fédérale.

A.21.1.6. Les parties requérantes concluent que le moyen est fondé.

A.21.2.1. Les mêmes parties requérantes répondent à l'argumentation du Conseil des ministres relative à leur quatrième moyen que l'exception d'irrecevabilité soulevée est liée au fond et que le moyen porte sur l'ensemble du dispositif de la loi.

A.21.2.2. Les parties requérantes soutiennent que l'argument avancé par le Conseil des ministres n'est pas de nature à réfuter le moyen. Au contraire, en ce que les pensions complémentaires doivent être considérées comme des éléments de la rémunération des agents, elles relèvent du statut pécuniaire pour lequel l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit une exception à la compétence des communautés et des régions en matière de pension. Quant à l'applicabilité de la loi du 28 avril 2003, les parties requérantes répètent que cette loi était impraticable pour les autorités publiques et que c'est pour mettre fin à cette réalité que l'article 19 de la loi attaquée a été adopté. La loi attaquée a donc pour objet de permettre aux autorités publiques de pouvoir prendre des engagements de pension complémentaire.

A.21.2.3. Quant à l'argument selon lequel la discrimination ne résulterait pas de la loi attaquée mais du fait que chaque autorité a le pouvoir de fixer de manière autonome le statut de son personnel, les parties requérantes répondent que cette position manque de pertinence. En vertu des dispositions qu'elles ont invoquées, le pouvoir constituant et le législateur spécial ont voulu réserver la fixation du régime des pensions à l'autorité fédérale, par souci d'égalité.

A.21.2.4. Les parties requérantes concluent au fondement du moyen.

A.22.1. Le Collège de la Commission communautaire française répond que la loi attaquée vise effectivement à modifier le régime de la pension légale des agents puisqu'elle a pour objet de mettre fin au régime selon lequel la pension légale est calculée en tenant compte des périodes préalables à la nomination, effectuées en qualité d'agent contractuel.

A.22.2. Par ailleurs, s'il est exact que les primes payées par l'employeur en vue de financer une pension complémentaire constituent une opération d'épargne qui relève de la compétence du législateur fédéral et que les cotisations payées par l'employeur font partie de la rémunération au sens de la loi du 12 avril 1965, il ne s'ensuit pas que la loi attaquée puisse transférer aux communautés et aux régions le soin d'organiser un régime de pension complémentaire en renvoyant à leur compétence de fixer le statut pécuniaire de leurs agents contractuels au sens de l'article 87, § 3 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En effet, par l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur spécial a entendu réserver au personnel des entités fédérées le même régime de pension que celui auquel est soumis, par des règles légales et statutaires, le personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'autorité fédérale. Cette identité de traitement, consacrée par l'article 87, § 3, précité, interdit au législateur fédéral ordinaire de « désunifier » le régime de pension actuel, dans le respect de l'autonomie dont jouissent les entités fédérées pour fixer les modalités de la rémunération de leurs agents.

Or, la loi attaquée a bien pour objet de réformer le régime des pensions des membres du personnel et relève donc de ce qui est prévu dans la deuxième phrase de l'article 87, § 3, qui garantit un régime de pension unique.

A.22.3. Les troisième et quatrième moyens dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 sont fondés.

A.23.1.1. Quant au troisième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, le Conseil des ministres, soutenu par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, réplique qu'il est logique de se placer dans le contexte de l'adoption d'une norme lorsqu'il s'agit d'en comprendre la portée. Au moment de l'insertion de l'article 87, § 3, dans la loi spéciale du 8 août 1980, les régimes de pension complémentaire n'étaient, du reste, pas encore réglementés, de sorte que la notion de « pension » qui y est employée ne pouvait pas s'étendre aux pensions complémentaires.

A.23.1.2. Il estime encore que le débat sur la portée des notions de « personnel temporaire » et de « personnel auxiliaire » est vain puisque les parties requérantes reconnaissent elles-mêmes que les membres du personnel contractuel sont visés par l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.23.1.3. Il constate que les parties requérantes s'abstiennent d'expliquer pourquoi le Conseil d'État n'a émis aucune remarque sur l'avant-projet qui est devenu le décret précité du Gouvernement flamand instaurant une pension complémentaire.

A.23.1.4. Il rappelle que l'article 6, § 1er, VIII, 1^o, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui concerne la compétence de régions en matière de pouvoirs subordonnés, attribue également à l'autorité fédérale une compétence en matière de pensions. Une fois de plus, la notion de « pension » employée dans la loi spéciale du 8 août 1980 renvoie à la pension légale et non à la pension complémentaire, comme le confirme la lecture des travaux préparatoires de cet article. Il serait même illogique de dénier aux communautés et aux régions toute compétence en matière de pension complémentaire alors qu'elles sont compétentes en matière de pension pour les services décentralisés, les établissements et les entreprises qu'elles créent. L'arrêt de la Cour n^o 39/97 du 14 juillet 1997 fait également apparaître qu'il serait illogique de reconnaître aux communautés et aux régions la compétence d'instaurer un régime de pension complémentaire pour les organismes d'intérêt public qui en dépendent, mais de leur refuser ce droit pour leur propre personnel.

A.23.1.5. Le Conseil des ministres conclut que le troisième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 n'est pas fondé.

A.23.2.1. Quant au quatrième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, le Conseil des ministres réplique que, puisque les parties requérantes se contentent de mentionner l'article 19 de la loi attaquée, elles reconnaissent implicitement que le moyen ne vise que cette disposition et qu'il est irrecevable pour le surplus.

A.23.2.2. Sur le fond, la proposition d'instaurer un régime de pension complémentaire pour tous les employeurs publics se heurte à l'incompétence du législateur fédéral pour instaurer un tel régime de pension, qui relève du statut administratif et pécuniaire du personnel. Le fait que les conditions de rémunération, en ce compris la pension complémentaire, ne soient pas exactement les mêmes pour tous les employeurs publics est déjà une réalité et n'est pas constitutif d'insécurité juridique.

A.23.2.3. L'argument des parties requérantes selon lequel l'article 19 de la loi attaquée n'aurait pas été nécessaire si les autorités publiques étaient déjà compétentes en matière de pension complémentaire doit être écarté. En effet, l'article 19 n'accorde aucune délégation de compétence, ce qui est logique dès lors que les employeurs publics étaient déjà compétents en matière de pension complémentaire. Les travaux parlementaires confirment cette analyse.

A.23.2.4. La prétendue volonté du Constituant et du législateur spécial de réserver la compétence en matière de pensions complémentaires au législateur fédéral ne ressort d'aucun élément.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution

A.24.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois, en ce que le nouveau régime de pension mixte organisé par la loi attaquée, laquelle est entrée en vigueur le 1er mai 2018, s'applique aux membres du personnel des services publics qui ont été nommés après le 30 novembre 2017. La loi attaquée est donc rétroactive et préjudiciable pour les membres du personnel des services publics ayant commencé leur carrière en tant qu'agents contractuels et qui ont été nommés entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018. En effet, le préjudice de ces membres du personnel consiste en la non-prise en compte, pour l'octroi et le calcul de leur pension publique, des périodes pendant lesquelles ils ont travaillé en tant que membres du personnel contractuel. La portée rétroactive de la loi ne se justifie par aucune considération liée à l'intérêt général.

A.24.2. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 107 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que la loi attaquée aboutit à ce que des agents soient inscrits dans des régimes de pension différents, uniquement en fonction de la date de leur nomination, même s'ils ont occupé pendant la même durée des emplois d'administration générale de nature identique. Le critère de distinction retenu, à savoir la date de la nomination, ne justifie pas cette rupture des principes d'égalité et d'unicité des carrières.

L'argument du Conseil des ministres selon lequel la loi attaquée tend précisément à supprimer la discrimination existante entre les agents contractuels qui ont été nommés en cours de carrière et qui obtiennent de ce fait une pension publique pour l'ensemble de leur carrière, et les agents contractuels qui n'ont pas été nommés et qui relèvent du régime de pension des travailleurs salariés, est fallacieux. En effet, les membres du personnel contractuel et du personnel statutaire se trouvent dans deux situations juridiques distinctes, puisque les premiers n'ont jamais pu prétendre à une pension publique. Tel est entre autres le cas lorsque l'administration privilégie le mode de recrutement contractuel au mépris du principe de l'engagement statutaire, en retardant ou en omettant d'organiser les épreuves de recrutement. Or, dès lors que la loi attaquée repose sur cette hypothèse, elle viole les dispositions invoquées dans le moyen. Il n'y a donc aucun motif raisonnable qui justifie que l'agent nommé qui a toujours exercé une fonction éligible au recrutement statutaire soit lésé par les décisions politiques prises en matière d'engagement des membres du personnel. Il en résulte une insécurité juridique préjudiciable pour les membres du personnel, liée au hasard de l'évolution de la vie administrative.

Selon les parties requérantes, ce traitement discriminatoire est d'autant moins admissible que la loi n'impose pas de système de pension complémentaire qui compenserait adéquatement la perte de pension qu'elle engendre.

A.25.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les principes généraux de droit de la non-rétroactivité des lois et de la sécurité juridique. Le moyen vise la situation particulière des agents qui, comme les parties requérantes, ont été nommés à titre définitif entre le 30 novembre 2017 et l'entrée en vigueur de la loi, le 1er mai 2018, et ce après des années de travail accomplies en tant que membres du personnel contractuel d'une autorité publique.

A.25.2. Après un exposé théorique sur les principes applicables, les mêmes parties requérantes précisent que les dispositions attaquées créent une différence de traitement entre les fonctionnaires qui étaient nommés à titre définitif à la date de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire le 1er mai 2018, selon qu'ils ont été nommés à titre définitif pour la première fois au plus tard le 30 novembre 2017 ou après cette date. Seuls les premiers pourront continuer à bénéficier de l'ancien régime de pension, c'est-à-dire d'une pension du secteur public allouée pour la totalité de leur carrière, peu importe leur date d'accès à la pension. Ces catégories d'agents statutaires sont comparables.

A.25.3. Les parties requérantes soutiennent que la différence de traitement n'est pas adéquate. Elles ne contestent que le fait que le critère de distinction, à savoir la date de la nomination à titre définitif, soit objectif, et que le but poursuivi par le législateur, à savoir préserver les droits acquis, soit légitime. En revanche, la date choisie par le législateur n'est pas de nature à permettre d'atteindre ce but. Pour l'atteindre, le législateur aurait dû faire coïncider la date-pivot pour l'application du nouveau régime de pension et l'entrée en vigueur de la loi. Si le législateur a postposé l'entrée en vigueur de la loi en raison de la durée plus longue que prévu de la procédure législative, il n'en a pas fait de même quant à la date-pivot pour l'application du nouveau régime de pension, alors qu'à l'origine, cette date-pivot et l'entrée en vigueur de la loi correspondaient. La justification donnée par le ministre des Pensions, à savoir éviter un afflux de nominations, ne correspond pas à l'objectif fixé mais répond à une préoccupation d'ordre purement politique.

A.25.4. Les mêmes parties requérantes considèrent encore que la différence de traitement et, en particulier, la date-pivot du 30 novembre 2017 ne sont pas nécessaires. Tout d'abord, si le but est d'éviter un afflux massif de nominations, ce risque est inhérent à l'instauration de tout nouveau régime de pension moins favorable pour les agents qui ne sont pas encore nommés. À cela s'ajoute que l'avant-projet de loi était connu depuis plus de 15 mois avant cette date-pivot, de sorte que des nominations tardives auraient pu être effectuées pendant cette période. Ensuite, l'incidence budgétaire de la mesure n'est démontrée par aucune évaluation chiffrée. En toute hypothèse, le surcoût éventuel entraîné par la durée de la procédure législative ne peut avoir de conséquences négatives pour les agents nommés à la date la plus proche de l'entrée en vigueur de la loi. Par ailleurs, le ministre ne saurait soutenir qu'il s'agirait de respecter l'accord conclu avec les organisations syndicales puisque celles-ci n'auraient certainement pas considéré défavorablement un report de la date-pivot au 1er mai 2018. Enfin, il n'aurait pas été déraisonnable de fixer la date-pivot au 1er mai 2018 pour rationaliser les dépenses sans porter atteinte aux attentes légitimes des agents nommés à titre définitif entre la date-pivot et l'entrée en vigueur de la loi.

A.25.5. Selon les mêmes parties requérantes, la différence de traitement est disproportionnée pour deux raisons.

Premièrement, elle viole le principe général de la non-rétroactivité des lois et le principe général de droit de la sécurité juridique. En effet, la loi est rétroactive en ce qu'elle applique un nouveau régime de pension à des situations définitivement accomplies au moment de son entrée en vigueur, à savoir à celles des fonctionnaires qui ont été nommés à titre définitif avant ou après le 30 novembre 2017. Cette rétroactivité ne peut pas être justifiée par la crainte d'un afflux de nominations, qui est un motif purement budgétaire, d'une part, parce que si le législateur a pu attendre quinze mois malgré cette crainte d'un afflux de nominations, rien ne justifie qu'il ne puisse prolonger ce délai de cinq mois de plus, et, d'autre part, parce que le ministre n'étaye nullement son propos par des chiffres alors qu'il aurait dû connaître le nombre de nominations intervenues depuis le 30 novembre 2017. Enfin, la rétroactivité de la loi touche au montant de la pension des agents concernés et, dès lors, à leur droit de propriété. Le législateur aurait donc dû apporter une justification encore plus stricte, ce qu'il n'a pas fait. En omettant de fournir des données chiffrées et des simulations pertinentes, il apparaît qu'il n'a même pas réalisé une balance entre les intérêts individuels des agents et ceux de l'État.

Deuxièmement, la différence de traitement prive les agents statutaires concernés d'une valorisation, dans la pension du secteur public, de leurs prestations accomplies en tant qu'agents contractuels, sans leur permettre de bénéficier d'une pension complémentaire pour ces prestations. Cette privation a une incidence non négligeable sur le montant de leur pension, et cela sans connaître le coût d'un éventuel alignement de la date-pivot du nouveau régime de pension mixte sur la date d'entrée en vigueur de la loi. Au surplus, en ne respectant pas l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur ce point, le Gouvernement fédéral a omis de fournir aux parlementaires des exemples chiffrés et détaillés qui concernent la situation des parties requérantes ou celle d'un agent contractuel engagé avant le 1er janvier 2018 qui ne bénéficie pas d'une pension complémentaire à un taux de 6 %. Il demeure qu'il est certain que les parties requérantes recevront une pension d'un montant inférieur et cela sans pouvoir profiter d'un régime de pension complémentaire pour les années où elles ont travaillé en tant qu'agents contractuels, puisque le bénéfice d'une telle pension n'est pas rétroactif.

En conséquence, la différence de traitement est disproportionnée et n'est pas raisonnablement justifiée.

A.26.1. La commune de Schaerbeek, partie requérante dans l'affaire n° 7029, prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.26.2. Dans la première branche, elle soutient que l'article 12 de la loi attaquée établit une différence de traitement injustifiée entre les communes qui peuvent bénéficier du mécanisme incitatif financier prévu par cette disposition, d'une part, et les communes qui ne peuvent pas en bénéficier parce qu'elles ne sont pas affiliées au Fonds de pension solidarisé, d'autre part.

L'incitatif financier consiste à déduire de la cotisation de responsabilisation mise à la charge de certains pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé jusqu'à 50 % du coût qu'ils exposent pour financer la pension complémentaire de leur personnel contractuel au cours de l'année considérée. Les communes qui ne sont pas affiliées au Fonds de pension solidarisé sont désavantagées, puisqu'elles ne sont pas financièrement incitées à prévoir un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels. Elles sont ainsi moins attractives comme employeur.

Selon la partie requérante, il n'est pas justifié que le bénéfice du mécanisme financier prévu par l'article 12 attaqué soit réservé aux seuls pouvoirs locaux qui sont affiliés au Fonds de pension solidarisé. Les pouvoirs locaux affiliés à ce Fonds et ceux qui ne le sont pas sont suffisamment comparables, puisqu'une commune n'est pas financièrement avantagée par le fait de ne pas être affiliée à ce Fonds et de supporter elle-même le coût de la pension de ses agents.

En instaurant le Fonds de pension solidarisé, la loi du 24 octobre 2011 « assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives » (ci-après : la loi du 24 octobre 2011) poursuivait le but d'assurer un financement pérenne des pensions des membres du personnel des pouvoirs locaux qui avaient été nommés à titre définitif et qui sont partis à la retraite, tout en laissant le libre choix aux pouvoirs locaux de s'affilier ou non au Fonds de pension solidarisé. Ensuite, le but poursuivi par le législateur, lorsqu'il a élaboré le mécanisme financier visé par l'article 12 attaqué, était de favoriser l'instauration par tous les pouvoirs locaux d'un régime de pension complémentaire au bénéfice des membres de leur personnel contractuel. Au regard de ces objectifs, il n'est pas justifié de ne pas faire bénéficier l'ensemble des pouvoirs locaux du mécanisme incitatif prévu par l'article 12 attaqué, mais uniquement ceux qui sont affiliés au Fonds de pension solidarisé, d'autant plus que ce mécanisme n'est pas un élément du système de financement du régime de retraite des agents nommés à titre définitif. Au surplus, il n'est pas démontré que les pouvoirs locaux non affiliés au Fonds de pension solidarisé disposeraient de plus de moyens que les autres pour financer une pension complémentaire.

A.26.3. Dans la seconde branche, la partie requérante formule une critique similaire relative à l'article 28 de la loi attaquée. Cette disposition prévoit d'affecter au Fonds de pension solidarisé une partie de la cotisation de modération salariale. Or, l'ensemble des pouvoirs locaux concernés sont redevables de la cotisation de modération salariale, non seulement pour leurs agents contractuels dont la pension de salarié est financée par la

Gestion globale de l'Office national de sécurité sociale, mais également pour leurs agents statutaires dont la pension est supportée par le Fonds de pension solidarisé ou par le régime propre de pension du pouvoir local.

A.27.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, se rallie aux premier et deuxième moyens dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 et au premier moyen dans l'affaire n^o 7028 et soutient que les articles 2, 3, 5 et 10 de la loi attaquée violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.27.2. La partie intervenante soutient tout d'abord que trois critiques formulées dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État n'ont reçu aucune réponse, à savoir (1) le fait que les dispositions attaquées opèrent une différence de traitement entre agents nommés définitivement ayant la même ancienneté de service en fin de carrière suivant que ces années de travail ont été effectuées en partie en tant que membre du personnel contractuel, (2) la circonstance que la loi entraîne une valorisation moindre, pour la pension, des prestations fournies par des agents en leur qualité de membres de personnel contractuel et (3) le fait que la loi n'instaure pas un régime de pension complémentaire mais impose aux employeurs publics de le faire.

Elle déplore également que les discriminations instaurées, premièrement, entre la situation d'un agent d'une ancienneté plus grande nommé après le 30 novembre 2017 et celle d'un agent d'une ancienneté moins grande mais nommé avant le 30 novembre 2017 et, deuxièmement, entre la situation des agents en fonction de l'existence ou non d'un régime de pension complémentaire au 1^{er} décembre 2017 et de l'importance de celui-ci.

Les dispositions attaquées ne sont pas nécessaires pour atteindre les objectifs de simple logique, de suppression d'une pratique administrative discriminatoire et de compensation du manque à gagner pour les agents concernés. Elles apparaissent au surplus disproportionnées.

A.27.3. Selon la partie intervenante, le même constat s'impose en raison de l'absence de tout régime transitoire par lequel le législateur aurait pu permettre aux agents et aux autorités publiques de tenir compte des effets du nouveau régime de pension. Les travaux préparatoires ne relèvent aucun motif d'impérieux d'intérêt général qui justifierait l'application immédiate du nouveau système. L'amendement visant à rendre le nouveau régime de pension seulement applicable aux nouveaux fonctionnaires a été rejeté. L'absence de tout régime transitoire entraîne des conséquences financières importantes et disproportionnées pour les agents concernés.

A.27.4. Le système prévu par la loi est en outre rétroactif, puisqu'il réserve le bénéfice du régime de pension antérieur à la loi attaquée aux seuls agents qui ont été nommés à titre définitif avant le 30 novembre 2017. Le jour de la publication de la loi, plus aucune mesure utile n'a pu être prise par les employeurs publics concernés. Aucun motif d'intérêt général ne justifie cette rétroactivité de la loi. En choisissant comme critère de distinction la date de la nomination à titre définitif, le législateur traite différemment, en raison d'événements qui leur sont totalement étrangers, des fonctionnaires en tous points comparables.

A.27.5. La partie intervenante conclut à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes de la non-rétroactivité et de la confiance légitime.

A.28.1. Le Conseil des ministres réfute tout d'abord le premier moyen des parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025.

A.28.2. Selon lui, ce moyen est partiellement irrecevable à défaut de griefs. Si les parties requérantes poursuivent l'annulation de l'ensemble de la loi, elles ne formulent pourtant de griefs qu'à l'égard de l'article 3, § 2, de la loi attaquée qui prévoit la date en fonction de laquelle les périodes de travail effectuées en tant que membre du personnel contractuel peuvent être prises en compte ou non. En ce qu'il vise la loi attaquée dans son ensemble, le moyen est partiellement irrecevable.

A.28.3. Le Conseil des ministres soutient ensuite que les dispositions de la loi attaquée ne sont pas rétroactives; elles sont simplement d'application immédiate. Il ne convient pas de confondre ces notions, à la différence de la partie requérante. La loi attaquée ne s'applique pas à des faits définitivement accomplis puisque tous les agents retraités avant le 1^{er} mai 2018 se verront appliquer la législation antérieure. Par ailleurs, les buts du principe de la non-rétroactivité des lois, qui sont d'éviter l'insécurité juridique et de permettre au justiciable

de prévoir les conséquences de ses actes, sont pleinement atteints en l'espèce. En effet, les mesures mises en œuvre par la loi attaquée étaient déjà mentionnées dans l'accord de gouvernement et figuraient dans des notes de politique générale du ministre des Pensions. La date-pivot du 30 novembre 2017 était donc connue depuis octobre 2017.

A.28.4. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres précise que la rétroactivité est indispensable pour atteindre l'objectif d'intérêt général qui est d'éviter de créer un afflux de nominations. Cette crainte n'est pas hypothétique, notamment parce que le projet de loi a fait l'objet d'une large publicité. Par ailleurs, la date du 30 novembre 2017 résulte d'une concertation sociale au sein du Comité A.

A.28.5. Le Conseil des ministres conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.29.1. Le Conseil des ministres réfute ensuite le premier moyen dans l'affaire n° 7028 relatif à la différence de traitement injustifiée entre fonctionnaires nommés à titre définitif au 1er mai 2018 selon qu'ils ont été nommés à titre définitif avant ou après le 30 novembre 2017.

A.29.2. Le Conseil des ministres observe que le critère de différenciation utilisé, à savoir la date de nomination définitive de l'agent, est objectif.

Il indique ensuite que les quatre buts poursuivis par le législateur (à savoir la suppression d'une discrimination entre les membres du personnel contractuel et ceux du personnel statutaire ainsi qu'entre les membres du personnel contractuel nommé après un certain temps et ceux qui ne le sont pas, la lutte contre la pratique des nominations tardives, la simplification administrative et la pérennité du régime des pensions) sont légitimes.

Les parties requérantes omettent de mentionner la plupart de ces objectifs, se focalisant sur le but de préserver les droits acquis. Or, il faut tenir compte de l'ensemble des buts généraux que poursuit la non-assimilation des périodes travaillées en tant qu'agent contractuel, et pas uniquement des objectifs ayant guidé le choix de la date du 30 novembre 2017, puisque tous les objectifs sont inextricablement liés.

A.29.3. Selon le Conseil des ministres, la distinction est, par ailleurs, pertinente et raisonnablement justifiée.

A.29.4. Il rappelle tout d'abord que les membres du personnel statutaire n'ont pas de droits acquis en ce qui concerne les modalités de leur pension. Le fait qu'ils soient nommés ne suppose pas qu'ils puissent s'attendre à ce que le régime de leur pension reste inchangé avant leur départ à la retraite.

Ensuite, quant à l'objectif consistant à supprimer des discriminations, la loi attaquée permet désormais de traiter de la même manière les prestations accomplies chez un employeur public en tant qu'agent contractuel, peu importe que l'agent ait été nommé définitivement ultérieurement ou non. Par ailleurs, il n'est pas correct d'affirmer que la loi attaquée introduirait de nouvelles discriminations. Il est indéniable que la loi attaquée supprime la discrimination entre les membres du personnel contractuel, selon qu'ils sont nommés avant la fin de leur carrière ou non. Quant à l'objectif de lutter contre les nominations tardives, il est atteint puisqu'il n'y a plus d'intérêt à nommer tardivement des membres du personnel contractuel afin de les faire bénéficier d'une pension publique pour les années occupées en tant qu'agents contractuels. L'objectif de simplification administrative est atteint parce qu'il n'est plus nécessaire d'effectuer des transferts entre les différents régimes de pension. Enfin, l'objectif d'assurer la pérennité des différents régimes de pension est réalisé puisqu'il est moins onéreux de payer une pension dans le régime de pension des travailleurs salariés qu'une pension publique, pour la partie de la carrière effectuée en tant que membre du personnel contractuel.

A.29.5. En ce qui concerne en particulier le choix de la date du 30 novembre 2017, le but consistant à respecter le résultat de la concertation sociale est lui aussi atteint. Il en va de même de l'objectif d'éviter un afflux de nominations. Comme une large publicité a été faite autour du projet de loi et que le législateur a pris un risque en ne retenant pas la date de l'accord de gouvernement comme date-pivot, la crainte que les pouvoirs locaux procèdent à un afflux de nominations n'était pas illusoire. La date du 30 novembre 2017 préserve ainsi les attentes des membres du personnel nommés avant cette date, tandis que l'objectif d'éviter un afflux de nominations est réalisé.

Cela étant, le maintien de la date limite de nomination au 30 novembre 2017, et non au 1er mai 2018, n'est pas justifié par la nécessité de préserver les attentes des membres du personnel. Les parties requérantes font donc une analyse erronée en examinant si la différence de traitement est adéquate par rapport à ce but.

A.29.6. C'est une affirmation péremptoire de dire que le but d'éviter un afflux de nominations serait purement politique. En réalité, un afflux de nominations aurait mis à néant les objectifs poursuivis par la loi.

A.29.7. Le Conseil des ministres affirme encore que les parties requérantes ne peuvent pas remettre en cause la nécessité de la différence de traitement. Il n'est pas correct de soutenir qu'un afflux de nominations ne pouvait pas être évité du fait que l'avant-projet était connu depuis quinze mois. Au surplus, il n'incombe pas au Conseil des ministres de démontrer l'incidence budgétaire de la mesure ou encore de produire le nombre de nominations qui ont effectivement eu lieu. Il suffit que le législateur anticipe un risque d'afflux de nominations.

A.29.8. Quant à la proportionnalité de la mesure, le Conseil des ministres précise qu'il ne convient pas de l'examiner uniquement, comme le font les parties requérantes, en ce qu'elle s'applique aux personnes nommées entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018.

Il soutient ensuite que la différence de traitement est proportionnée. Les agents nommés avant le 30 novembre 2017 et les personnes déjà retraitées ne sont pas concernés par le nouveau régime de pension légale. Par ailleurs, les agents contractuels nommés après le 30 novembre 2017 continuent à bénéficier d'une pension de travailleurs salariés pour les années où ils ont travaillé en cette qualité. Aujourd'hui, un faible pourcentage des membres du personnel contractuel est effectivement nommé, entre autres parce que la cotisation de régularisation que certaines administrations locales doivent payer décourage la nomination tardive à titre définitif. La loi attaquée n'est que le strict reflet de la réalité, c'est-à-dire du nombre d'années de travail effectuées en qualité d'agent contractuel ou statutaire. L'assimilation du personnel contractuel au personnel statutaire pour la pension de retraite en cas de nomination ultérieure de l'agent, résultant d'une certaine « jurisprudence administrative », ne reposait d'ailleurs sur aucune base légale. C'est plutôt cette « jurisprudence administrative » qui était source de discrimination entre les membres du personnel contractuel qui effectuaient toute leur carrière en cette qualité et les membres du personnel contractuel qui étaient nommés ultérieurement. Pour le surplus, la loi attaquée, qui a fait l'objet d'une concertation sociale, supprime la condition exigeant de disposer de cinq ans de service pour pouvoir bénéficier d'une pension du secteur public. Elle introduit aussi une exception pour les membres du personnel de l'enseignement étant donné qu'ils sont membres du personnel statutaire temporaire, pour autant qu'ils fassent l'objet d'une nomination définitive. Enfin, la loi attaquée encourage l'instauration d'une pension complémentaire pour les membres du personnel contractuel et prévoit des incitants financiers pour les pouvoirs locaux souhaitant instaurer une telle pension.

A.29.9. Le Conseil des ministres conteste ensuite quelques arguments particuliers des parties requérantes dans l'affaire n° 7028.

Tout d'abord, la loi n'est pas disproportionnée parce qu'elle n'est pas rétroactive. En effet, elle ne s'applique pas aux personnes qui ont pris leur retraite avant le 1er mai 2018. En outre, à supposer qu'il y ait une rétroactivité, elle serait justifiée par un motif d'intérêt général. Le droit de propriété des parties requérantes n'est pas atteint non plus, en l'absence d'une décision définitive accordant une pension en l'espèce.

Ensuite, la loi n'est pas disproportionnée en ce qu'elle ne permettrait pas aux membres du personnel qui ont été nommés entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018 de constituer une pension complémentaire. En effet, beaucoup d'employeurs publics disposaient déjà d'un régime de pension complémentaire avant la loi attaquée et un employeur public peut toujours faire rétroagir son régime de pension complémentaire s'il le souhaite.

Par ailleurs, le ministre des Pensions a communiqué aux parlementaires des simulations chiffrées qui envisagent différentes durées de service sous le régime contractuel et sous le régime statutaire, avec différents taux de cotisations pour la pension complémentaire. La simulation chiffrée permet aux parlementaires d'évaluer l'incidence de la loi attaquée.

A.29.10. Le Conseil des ministres conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.30.1. Le Conseil des ministres réfute ensuite le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025.

A.30.2. Il estime que les membres du personnel qui ont effectué toute leur carrière en tant que membre du personnel contractuel et ceux qui n'ont effectué qu'une partie de leur carrière en tant que membre du personnel contractuel avant d'être nommés, sont comparables.

Même sous le régime précédent, la nomination définitive d'un agent contractuel n'était pas obligatoire, comme en témoignent les conditions imposées par la pratique administrative, pour bénéficier d'une pension publique calculée sur toute la carrière, y compris sur les années de travail effectuées en tant qu'agent contractuel. Par ailleurs, il faut relativiser l'affirmation selon laquelle l'emploi statutaire est la norme dans la fonction publique. Il existe un nombre important d'exceptions au recrutement statutaire. En Région flamande, l'engagement statutaire et l'engagement contractuel sont même mis sur un pied d'égalité en ce qui concerne les pouvoirs locaux. Certaines entreprises publiques ne peuvent engager du personnel que dans les liens d'un contrat de travail. La tendance actuelle s'oriente dans tous les cas vers une normalisation du recrutement contractuel dans la fonction publique.

Pour ces raisons, les membres du personnel contractuel, qu'ils aient été nommés ultérieurement ou non, sont comparables. Comme ils exercent leur fonction sous contrat de travail et versent des cotisations dans le régime des travailleurs salariés, il est logique qu'ils obtiennent une pension dans ce régime.

A.30.3. Le Conseil des ministres soutient ensuite qu'il n'y a pas de violation du principe d'égalité et de non-discrimination dans l'accès aux emplois publics, puisque ce principe ne suppose pas qu'il faille garantir à tous les membres du personnel qui sont nommés une pension de statutaire pour l'ensemble de leur carrière, y compris pour les années où ils ont travaillé en tant qu'agent contractuel. Ce principe n'implique pas non plus que tous les membres du personnel doivent être traités de manière identique, notamment en ce qui concerne le montant de leur pension. Le principe s'applique seulement en ce qui concerne le recrutement.

L'article 107 de la Constitution n'octroie aucun droit relatif au mode de recrutement ou au montant de la pension, de sorte qu'il n'est pas violé par la loi attaquée.

Enfin, le législateur a le droit de modifier des lois et de mettre fin à une pratique administrative potentiellement incompatible avec l'article 179 de la Constitution. Il est également incorrect de soutenir que la discrimination serait aggravée puisque le législateur n'a pas imposé aux employeurs publics d'instaurer une pension complémentaire. Le législateur n'est pas compétent pour instaurer une telle obligation, c'est-à-dire pour décider de la rémunération des membres du personnel d'autres employeurs publics.

A.30.4. Le Conseil des ministres conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.31.1. Enfin, le Conseil des ministres réfute le moyen unique dans l'affaire n^o 7029.

A.31.2. À propos de la première branche, le Conseil des ministres soutient à titre principal que les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé et ceux qui n'y sont pas affiliés ne sont pas comparables. Les premiers ont choisi de supporter la charge de leur pension de manière solidaire, en s'acquittant d'une cotisation annuelle au Fonds et parfois d'une cotisation de responsabilisation en plus. Les pouvoirs locaux non affiliés au Fonds ne versent pas ces cotisations mais supportent eux-mêmes la charge réelle des pensions de leur personnel. La philosophie et le fonctionnement de ces deux régimes de pension sont donc très différents.

A.31.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que la différence de traitement n'est pas discriminatoire.

Le critère de distinction est objectif et pertinent. En effet, le but spécifique du mécanisme incitatif est d'affiner la responsabilisation individuelle des employeurs publics redevables d'une cotisation de responsabilisation. Le but n'est donc pas aussi étendu que ce que pense la partie requérante en soutenant que le but poursuivi est, plus généralement, que tous les pouvoirs locaux mettent en œuvre un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels. L'article 12 de la loi attaquée se contente d'encourager la

constitution de pensions complémentaires pour les seuls pouvoirs locaux redevables d'une cotisation de responsabilisation. Outre cet objectif, le législateur cherche à atteindre le but, déjà poursuivi par la loi précitée du 24 octobre 2011, consistant à obtenir une affiliation aussi large que possible au Fonds de pension solidarisé.

Partant, dès lors que les pouvoirs locaux qui sont tenus de s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation et qui mettent en place une pension complémentaire verront le montant de leur cotisation de responsabilisation diminuer, grâce au mécanisme contesté, les pouvoirs locaux visés sont incités à instaurer une pension complémentaire. L'objectif d'inciter les pouvoirs locaux à instaurer un régime de pension complémentaire est donc atteint.

A.31.4. La distinction est, au surplus, proportionnée puisque la commune de Schaerbeek a fait le libre choix de financer elle-même le régime de pension des anciens membres de son personnel statutaire. Ce choix de ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé doit être assumé : elle ne peut pas revendiquer les avantages du régime sans devoir en supporter les inconvénients. Par ailleurs, cette partie requérante peut toujours s'affilier au Fonds précité. Elle peut également instaurer un régime de pension complémentaire sans devoir s'affilier préalablement au Fonds. Elle peut aussi nommer son personnel dans une fonction statutaire. D'ailleurs, les employeurs affiliés au Fonds qui ne sont pas redevables d'une cotisation de responsabilisation ne bénéficient pas non plus de l'incitant financier contesté. En outre, la réduction de la cotisation en question n'est accordée que si le régime de pension complémentaire remplit certaines conditions. Enfin, si la partie requérante ne bénéficie pas de la réduction de la cotisation de responsabilisation, elle n'en subira pas non plus l'augmentation.

A.31.5. Le Conseil des ministres conclut que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

A.31.6. À propos de la seconde branche, il répète, à titre principal, que les catégories comparées par la partie requérante ne sont pas comparables. À titre subsidiaire, il indique que la différence de traitement est justifiée. Le but poursuivi est de réduire la charge financière pesant sur le Fonds de pension solidarisé, ce qui est légitime. La différence de traitement est pertinente pour atteindre ce but. En effet, au regard de cet objectif, il est pertinent de réserver aux employeurs affiliés à ce Fonds le bénéfice de l'affectation à ce même Fonds d'une partie de la cotisation de modération salariale.

A.31.7. La distinction est, au surplus, proportionnée. La partie requérante avait, et a toujours, la possibilité de s'affilier au Fonds de pension solidarisé. Si elle ne le fait pas, elle doit en assumer les conséquences. En outre, comme les cotisations de base et de responsabilisation vont augmenter dans les années à venir, il n'est pas disproportionné d'offrir un soutien financier aux seuls pouvoirs locaux qui doivent les assumer. Enfin, tant la Gestion globale de l'Office national de la sécurité sociale que le Fonds de pension solidarisé sont des régimes solidaires. Les cotisations qui y sont versées pour financer ces deux régimes revêtent le caractère de moyens collectifs, de sorte qu'aucun employeur ou travailleur ne peut prétendre à une part de ces moyens financiers. En revanche, l'État fédéral peut décider de transférer, dans l'intérêt général, des moyens financiers entre les deux régimes.

A.31.8. Le Conseil des ministres conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.32.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 formulent dans leurs mémoires en réponse quelques considérations préliminaires sur la pertinence des objectifs poursuivis par la loi attaquée.

A.32.2. Concernant l'objectif du législateur de supprimer une discrimination entre les agents selon qu'ils sont admis à la pension en qualité de statutaire ou en qualité de contractuel, la loi attaquée ne fait que moduler les effets de cette différence de traitement et ne réalise pas l'objectif poursuivi. Ensuite, l'objectif de vouloir lutter contre la pratique courante des nominations tardives emporte que le législateur fait supporter aux agents des services publics les manquements et pratiques abusives de certaines autorités administratives. Cette justification n'est pas raisonnable. Quant à l'objectif de simplification administrative, il n'est pas de nature à justifier, par lui-même, la réforme contestée. La volonté d'assurer la pérennité du régime des pensions publiques constitue l'objectif principal de la loi attaquée. Cependant, le régime des pensions mixtes augmente en réalité la charge financière relative au personnel qui est supportée par les autorités publiques, puisqu'en contrepartie de ce nouveau système, il tend à favoriser la mise en œuvre de pensions complémentaires, financées par le budget général de chaque pouvoir public. Ensuite, si c'est un choix politique en soi de privilégier les régimes de

capitalisation et de privatisation des pensions du personnel de la fonction publique, il ne peut être consacré comme il l'est par des dispositions légales contraires à la Constitution et aux lois spéciales de réformes institutionnelles.

A.32.3. Par ailleurs, en créant un incitant financier destiné aux pouvoirs locaux, la loi attaquée entre en conflit avec l'objectif de vouloir assurer la pérennité des pensions publiques. En effet, le mécanisme incitant les pouvoirs locaux à instaurer des régimes de pension complémentaire pour leur personnel contractuel emporte une réduction conséquente de la cotisation de responsabilisation versée au régime des pensions publiques via le Fonds de pension solidarisé. Ce manque à gagner ne sera pas compensé par l'affectation d'une partie de la cotisation de modération salariale à ce Fonds. Par ailleurs, les autorités bénéficiaires de cette réduction de la cotisation de responsabilisation doivent réaffecter le montant considéré au paiement des pensions complémentaires dont le coût sera nécessairement supérieur au coût de la réduction. L'opération et, plus globalement, la loi attaquée ne sont donc pas neutres budgétairement pour les pouvoirs locaux. De toute façon, cette réduction n'est octroyée que pour autant qu'un montant minimum de prestations de pension complémentaire soit accordé. Or, ces montants minimums ne sont pas de nature à combler la perte de pension qu'emporte la loi attaquée pour les personnes ayant connu une longue période de travail dans les liens d'un contrat de travail avec une administration publique. La loi emporte donc une régression sociale manifeste. Par ailleurs, les régimes de pension complémentaire sont tributaires de l'état - positif ou négatif - des finances de l'administration publique en cause et de la politique qu'elle privilégie. De plus, l'incitant financier ne profite qu'aux seuls pouvoirs locaux.

A.32.4. Quant à l'objectif de clarifier la question de savoir si le secteur public ressortit au champ d'application de la loi du 28 avril 2003, il est clair que cette loi était impraticable dans la fonction publique et que la loi attaquée y remédie en identifiant les organes de concertation habilités à prendre position sur des questions concernant les pensions complémentaires. Ce faisant, la loi attaquée rompt toutefois le principe d'unicité de négociation et crée un modèle de relations collectives qui accentue les discriminations entre les agents de la fonction publique. Quant à l'accord trouvé, fin juin 2017, au sein du Comité A sur le projet de loi qui allait devenir la loi attaquée, il n'était pas unanime. Enfin, l'engagement pris par l'autorité fédérale d'instituer un régime de pension complémentaire au bénéfice des membres de son personnel contractuel ne vaut que pour elle et n'a pas encore été mis en œuvre.

A.33.1. Ensuite, les parties requérantes dans les affaires nos 7021, 7024 et 7025 admettent, dans leurs mémoires en réponse, que leur premier moyen vise pour l'essentiel l'article 3, § 2, de la loi attaquée, mais elles renvoient à leur argumentation selon laquelle les titres 3 à 6 de la loi sont indissociablement liés à cette disposition.

A.33.2. Les parties requérantes poursuivent en affirmant que l'argument du Conseil des ministres selon lequel la loi ne serait pas rétroactive mais juste d'application immédiate repose sur un arrêt de la Cour dont l'enseignement n'est pas transposable en l'espèce. Ensuite, c'est bien la situation administrative acquise au moment du changement de régime qui détermine le régime qui sera applicable au membre du personnel au moment où il sera admis à la retraite. Ainsi, en fixant cette date de changement au 30 novembre 2017, alors qu'elle est entrée en vigueur le 1er mai 2018, la loi attaquée a un effet rétroactif.

Selon les parties requérantes, le Conseil des ministres peine d'ailleurs à démontrer qu'il y aurait une justification raisonnable à cette rétroactivité. La date du 30 novembre 2017 a été fixée arbitrairement par le ministre des Pensions. En réalité, c'est la durée du processus législatif qui explique l'entrée en vigueur rétroactive de la loi attaquée.

A.33.3. La justification avancée selon laquelle il fallait éviter un afflux de nominations n'est pas admissible puisque rien ne permettait de présumer qu'un tel événement se produirait réellement. L'exemple de la ville de Gand manque de pertinence et est peu crédible puisque les procédures de nomination sont fort longues et que le Conseil des ministres souligne lui-même que la nomination des membres du personnel contractuel constitue une exception. De plus, la nomination entraîne un coût financier pour l'employeur. Les parties requérantes ont été d'ailleurs nommées indépendamment de toute considération liée à la date d'entrée en

vigueur de la loi attaquée. Enfin, l'accord de certaines organisations syndicales sur la date du 30 novembre 2017 a été donné à un moment où il était raisonnable de penser que la loi pourrait être adoptée avant cette date.

A.33.4. Les parties requérantes concluent que leur premier moyen est fondé.

A.33.5. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 répondent, à propos de leur deuxième moyen, que la réponse du Conseil des ministres manque en droit puisque les normes qu'il évoque, telles que la loi du 22 juillet 1993 « portant certaines mesures en matière de fonction publique », posent le principe de l'engagement statutaire et définissent limitativement les conditions, énumérées de manière restrictive, dans lesquelles les autorités administratives peuvent engager du personnel contractuel. Il résulte également de la jurisprudence du Conseil d'État, de la Nouvelle loi communale et du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation que le recrutement statutaire est la règle. Si le nombre de membres du personnel contractuel est important, c'est en violation de ce principe, et ce, sans que cette situation de fait puisse être sanctionnée par un juge.

En outre, la présence d'un nombre important de membres du personnel contractuel dans la fonction publique ne permet pas de considérer que, parmi les agents contractuels, ceux qui sont nommés au cours de leur carrière et ceux qui ne le seront jamais soient comparables. En effet, il n'est pas raisonnable de les considérer comme se trouvant dans la même situation dès lors que, si un agent contractuel n'est pas nommé, cela peut être dû à une pratique, contestable, de l'administration qui consiste à privilégier l'engagement contractuel par rapport à l'engagement statutaire, au mépris du principe de l'engagement statutaire dans la fonction publique.

A.33.6. L'argument du Conseil des ministres selon lequel le législateur admet que des administrations publiques puissent décider de n'engager que du personnel contractuel n'est pas pertinent quant à lui puisque ces agents sont placés d'emblée dans une situation dans laquelle ils ne peuvent pas bénéficier d'une pension publique.

A.33.7. Ensuite, l'argument selon lequel le principe d'égalité et de non-discrimination dans l'accès aux emplois publics ne s'appliquerait pas au droit à la pension et que l'article 107 de la Constitution ne parle pas du droit à la pension est dilatoire, dès lors que les parties requérantes soutiennent que c'est par rapport aux conditions d'accès à la pension publique que la loi attaquée est discriminatoire.

A.33.8. Quant à l'argument selon lequel le législateur peut modifier la loi pour répondre à l'intérêt général, les parties requérantes soutiennent que si le régime antérieur ne reposait que sur une « jurisprudence administrative », celle-ci était admise de tout temps par la Cour des comptes, qui dépend du Parlement fédéral et lui fait rapport. Ainsi, le législateur a de tout temps admis, par souci d'égalité, qu'il convenait de valoriser, dans les conditions d'octroi et de calcul de la pension publique, les prestations accomplies en qualité de membre du personnel de la fonction publique.

Si le législateur peut revenir sur ce qu'il a toujours admis, il se doit néanmoins d'exposer de manière approfondie en quoi cette évolution répond à l'intérêt général et ne peut engendrer ni discrimination, ni insécurité juridique. Or, les parties requérantes ont démontré que la loi attaquée emporte une profonde régression de leurs droits sociaux et que le régime de pension complémentaire est aléatoire, discriminatoire et entraîne une insécurité juridique importante.

A.33.9. Enfin, selon les parties requérantes, le Conseil des ministres admettrait que le législateur fédéral n'a aucun pouvoir pour contraindre les employeurs publics à instaurer un régime de pension complémentaire. Il conforterait ainsi l'argument selon lequel la loi attaquée n'emporte aucune garantie que la perte de pension qu'elle induit pour le personnel contractuel nommé en cours de carrière serait compensée. Par ailleurs, le Conseil des ministres renforcerait l'idée que la loi attaquée engendre une insécurité juridique importante et qu'elle crée, entre les agents de la fonction publique, en matière de droit à la pension - qui demeure pourtant une compétence fédérale par souci d'uniformité -, une discrimination injustifiable reposant sur le choix effectué par l'employeur dont relève le membre du personnel de souscrire une pension complémentaire.

A.33.10. Elles concluent que leur deuxième moyen est fondé.

A.34.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 répondent, à titre préliminaire, que le Conseil des ministres élude la situation identifiée précisément par les parties requérantes et y substitue, à tort, une analyse globale. En effet, il refuse d'affiner l'analyse pour identifier les objectifs précis ayant présidé au choix de la date-pivot et d'examiner la proportionnalité au regard de la situation spécifiquement identifiée par les parties requérantes.

A.34.2. Elles soulignent ensuite que le but poursuivi par le législateur, lorsqu'il a choisi la date-pivot était, selon les termes du législateur, de ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des citoyens, et non de préserver des droits acquis. Le choix de la date-pivot contrevient à cet objectif, puisqu'il est erroné de prétendre qu'un agent nommé à titre définitif le 1er décembre 2017 nourrirait moins d'attentes légitimes que l'agent nommé le 30 novembre 2017 quant au fait de bénéficier de l'« ancien régime » de pension, alors que la loi n'est pas encore adoptée à cette date et n'entrera en vigueur que le 1er mai 2018.

A.34.3. Le choix de la date-pivot et la différence de traitement qui en résulte ne sont pas davantage en adéquation avec les deux objectifs formulés l'avant-veille de l'adoption de la loi attaquée.

Le premier motif, visant à éviter un afflux de nominations, ne peut être admis pour plusieurs raisons. La raison pour laquelle un report de la date-pivot au 1er mai 2018, soit cinq mois seulement, n'était pas possible alors que cette date avait déjà pu être reportée de trois ans dans le passé, est obscure. En outre, il n'est pas crédible d'affirmer que la publicité des travaux préparatoires aurait incité les pouvoirs locaux à procéder à de nombreuses nominations. L'exemple de la ville de Gand n'est ni représentatif, ni pertinent puisqu'il concerne une période antérieure aux travaux préparatoires. En plus, l'avant-veille de l'adoption de la loi attaquée, l'État fédéral pouvait connaître le nombre de nominations qui avaient effectivement eu lieu, de sorte qu'il ne devait pas craindre un afflux de nominations. L'État belge se contredirait en soutenant, d'une part, que le report de la date-pivot aurait créé un afflux de nominations et en affirmant, d'autre part, qu'un faible pourcentage de membres du personnel contractuel seront effectivement nommés.

Le second motif, qui est de vouloir respecter le résultat de la concertation sociale, est incorrect. En effet, le Conseil des ministres dépose un seul protocole d'accord dont il ressort qu'aucune des trois organisations syndicales n'a marqué son accord, le 30 juin 2017, pour que la date-pivot soit fixée à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la loi visée. Une organisation syndicale demandait même une application du nouveau régime de pension mixte pour les seuls membres du personnel engagés en tant que contractuels à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi. Plus précisément, les organisations syndicales n'ont pas pu donner leur avis sur le choix d'une date qui aurait été antérieure à l'entrée en vigueur de la loi puisqu'au moment de la concertation sociale, le 30 juin 2017, l'entrée en vigueur de la loi était encore prévue le 1er décembre 2017 et correspondait donc à la date-pivot. Les organisations syndicales n'ont pas non plus pu donner leur avis sur le maintien de la date du 1er décembre 2017, une fois que cette date a été dépassée.

A.34.4. La différence de traitement est, au surplus, disproportionnée. En ce qui concerne la rétroactivité, l'État belge se réfère à une note de politique générale du 19 octobre 2017 qui précise justement que la réforme ne s'applique pas aux fonctionnaires dont la nomination a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la loi le 1er décembre 2017. La rétroactivité n'est de toute manière pas justifiée par des motifs d'intérêt général. En ce qui concerne le déséquilibre manifeste et injustifié entre le gain réalisé par l'État et la diminution de la pension des fonctionnaires, le tableau déposé par l'État contient des simulations qui ne contredisent pas les critiques des parties requérantes. Il n'y a donc pas d'évaluation chiffrée quant à la différence dans le montant de la pension, laquelle sera certainement moindre que la pension que les parties requérantes auraient pu obtenir dans l'ancien régime.

A.35.1. À propos de la première branche du moyen, la partie requérante dans l'affaire n° 7029 répond que l'argument du Conseil des ministres selon lequel les catégories mentionnées dans le moyen ne seraient pas comparables ne peut être suivi. En effet, le mécanisme incitatif prévu à l'article 12 de la loi attaquée concerne les agents contractuels des pouvoirs locaux et n'est pas un élément du système de financement du régime de retraite des agents nommés. Comme l'a souligné le ministre des Pensions, cet incitatif financier a été créé pour encourager les pouvoirs locaux à mettre en place un régime de pension complémentaire pour leur personnel contractuel. Au regard de cet objectif, il n'existe pas de différence entre les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidaire et ceux qui ne le sont pas, d'autant plus que la charge des pensions que doivent supporter les

pouvoirs locaux non affiliés n'est pas moindre que celle que doivent supporter les pouvoirs locaux affiliés. C'est d'ailleurs le législateur qui a offert le choix aux pouvoirs locaux de s'affilier ou non au Fonds de pension solidarisé.

A.35.2. Le but poursuivi par l'article 12 de la loi attaquée est d'encourager les pouvoirs locaux à constituer et à développer une pension complémentaire pour les membres du personnel contractuel des pouvoirs locaux. Faire bénéficier ces agents d'une pension complémentaire est donc un but en soi.

Compte tenu de ce but, on peut douter qu'il soit légitime de réserver l'application du mécanisme incitatif aux seuls employeurs publics qui, étant affiliés au Fonds de pension solidarisé, payent par ailleurs la cotisation de responsabilisation. Au regard de ce but, affirmé à plusieurs reprises lors des travaux préparatoires, la distinction n'est pas justifiée.

A.35.3. Quant au caractère proportionné de la mesure, la partie requérante indique qu'il ne peut s'agir de pénaliser les pouvoirs locaux qui disposent d'un régime de pension propre pour leur personnel actif nommé à titre définitif. Par la loi du 24 octobre 2011, le législateur a offert aux pouvoirs locaux le choix de s'affilier au Fonds de pension solidarisé. Il ne s'agit pas de sanctionner ce choix aujourd'hui, d'autant plus que la charge de pension n'est pas moindre pour les pouvoirs locaux non affiliés que pour ceux qui sont affiliés au Fonds. La différence de traitement et la situation dans laquelle se trouve la partie requérante ne résultent donc pas du libre choix de celle-ci, mais de l'exercice d'une option expressément prévue par le législateur.

L'argument du Conseil des ministres selon lequel il est loisible à la partie requérante de nommer son personnel n'est pas pertinent, puisque le mécanisme prévu par l'article 12 de la loi attaquée a précisément été mis en place parce qu'il fallait tenir compte de la situation de nombreuses administrations locales qui, d'une manière légitime, occupaient une proportion importante de personnel contractuel. Cette situation ne saurait être considérée comme anormale. La situation de la partie requérante est d'ailleurs fort proche de celle de la moyenne des pouvoirs locaux.

Enfin, le fait que le mécanisme financier contenu dans l'article 12 de la loi attaquée ne profite pas non plus aux pouvoirs locaux qui sont affiliés au Fonds de pension solidarisé mais qui ne sont pas responsabilisés, ne justifie pas la différence de traitement critiquée. Compte tenu de l'objectif consistant à encourager la mise en place et le développement de régimes de pension complémentaire, il n'est pas justifié que ces pouvoirs locaux ne bénéficient pas non plus de l'incitatif financier.

A.35.4. Quant à la seconde branche du moyen unique, la partie requérante dans l'affaire n° 7029 souligne encore qu'elle supporte directement la charge des pensions allouées aux membres de son personnel qui ont été nommés et qui sont partis à la retraite. C'est le résultat de l'option qu'elle a prise. Elle est, par ailleurs, à l'instar de tous les pouvoirs locaux confrontés à l'obligation de contribuer au financement des pensions de leurs agents partis à la retraite, redevable de la cotisation de modération salariale. De ce point de vue, les pouvoirs locaux affiliés ou non au Fonds de pension solidarisé sont suffisamment comparables. Il n'est par ailleurs pas démontré que les pouvoirs locaux ayant fait le choix, prévu par le législateur, de conserver un système de pension propre, supporteraient une charge de pension moins importante.

A.36.1. En réponse aux remarques préliminaires des parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025, le Conseil des ministres réplique que la prétendue modulation des effets de la discrimination n'est en réalité rien d'autre que le strict reflet de la réalité : une occupation dans un régime (travailleur salarié, indépendant ou fonctionnaire) ouvre des droits à la pension dans ce même régime. Le but de lutter contre les nominations tardives est pertinent. En effet, si les nominations ont lieu plus tôt, les membres du personnel nommés bénéficieront d'une pension statutaire plus élevée et des avantages liés au statut. La loi attaquée bénéficie également aux membres du personnel contractuel en encourageant la mise en place d'une pension complémentaire pour ces membres du personnel. Quant à l'objectif d'assurer la pérennité des régimes de pension publique, les parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 omettent de mentionner que les déductions de la cotisation de responsabilisation sont financées par les employeurs responsabilisés qui ne mettent pas en place un régime de pension complémentaire remplissant les conditions fixées par la loi attaquée. Cela implique que la déduction de la cotisation de responsabilisation n'aura pas d'effet sur le Fonds de pension solidarisé dans son ensemble, mais uniquement sur certains pouvoirs locaux qui y sont affiliés. En plus, le

montant supplémentaire versé au Fonds de pension solidarisé au moyen de l'affectation d'une partie de la cotisation de modération salariale n'est pas négligeable. Enfin, les pouvoirs locaux sont libres de ne pas instaurer une pension complémentaire s'ils ne veulent pas en supporter les coûts. Les problèmes de trésorerie des pouvoirs locaux sont étrangers à l'objectif de pérennité des régimes de pension en général. Les calculs effectués par le service des pensions démontrent d'ailleurs que l'objectif d'assurer la pérennité des régimes de pension est atteint par la loi attaquée. Il en résulte que le coût annuel généré par des nominations tardives est supérieur à 50 millions d'euros. En 2017, il s'élève à plus de 300 millions d'euros. Le coût des services contractuels pour les pensions qui prendront cours entre 2018 et 2061 a en outre été évalué à cinq milliards d'euros.

A.36.2. Quant à la prétendue régression sociale qu'emporte la loi attaquée, en ce que le montant minimum versé au titre de pension complémentaire pour bénéficier de la déduction de la cotisation de responsabilisation ne compenserait pas la perte de pension subie par l'agent, ces montants ne sont que des montants minimaux. Ce sont les montants maximaux pouvant être déduits qui correspondent à la perte qui serait subie.

A.36.3. Le fait que l'instauration d'une pension complémentaire dépend du pouvoir public en cause n'est pas constitutif d'insécurité juridique puisque l'employeur qui instaure un régime de pension complémentaire offre un avantage au membre du personnel contractuel. S'il n'instaure pas un tel régime de pension, les conditions de travail et de rémunération existantes sont maintenues.

A.36.4. Enfin, il n'est pas correct de soutenir que la loi du 28 avril 2003 était impraticable dans le secteur public avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée puisque des centaines de pouvoirs locaux disposaient déjà d'un tel régime de pension avant la loi attaquée. Les travaux préparatoires confirment que cette loi était effectivement applicable dans le secteur public, aux employeurs engageant des agents contractuels.

A.37.1. Quant au premier moyen des parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, auquel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se rallie, le Conseil des ministres réplique ensuite que les parties requérantes admettent explicitement que le moyen porte pour l'essentiel sur l'article 3, § 2, de la loi attaquée.

A.37.2. Quant à l'absence de caractère rétroactif de la loi attaquée, le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes ne peuvent pas relativiser l'importance de l'arrêt de la Cour n^o 100/2018 du 19 juillet 2018. Tout comme dans ladite affaire, les employeurs publics ont eu le temps d'adapter leur comportement en nommant à titre définitif des membres du personnel contractuel avant le 1er décembre 2017.

Les parties requérantes ne nient pas que la loi attaquée entre en vigueur le 1er mai 2018, ce qui exclut toute rétroactivité de la loi.

Par ailleurs, elles ne répondent pas à l'argument selon lequel le justiciable pouvait prévoir dans une mesure raisonnable les conséquences de ses actes, en ce que l'accord de gouvernement et les notes de politique générale annonçaient l'entrée en vigueur de la loi attaquée. Le but du principe de la non-rétroactivité des lois est dès lors atteint.

A.37.3. Selon le Conseil des ministres, la fixation de la date-pivot au 30 novembre 2017 à la suite de la concertation sociale au sein du Comité A ne peut être considérée comme arbitraire par les parties requérantes. Cette date-pivot avait été initialement fixée à octobre 2014, ce qui correspondait à la date de l'accord de gouvernement. C'est la négociation avec les partenaires sociaux qui a retardé la date-pivot de plus de trois ans.

A.37.4. Il admet ensuite que la tendance est qu'un faible pourcentage de membres du personnel contractuel sont effectivement nommés, mais cela n'empêche pas qu'un événement conjoncturel, comme l'entrée en vigueur de la loi attaquée, pousse un grand nombre d'employeurs publics à procéder massivement à des nominations tardives. De plus, la loi attaquée supprime la cotisation de régularisation dont devaient s'acquitter les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé procédant à une nomination tardive.

Le fait que les parties requérantes auraient été nommées au terme d'un long processus administratif est une affirmation péremptoire, nullement démontrée.

A.37.5. Selon le Conseil des ministres, il y a de bonnes raisons de conclure que les organisations syndicales qui ont donné leur accord sur la date du 30 novembre 2017 soutiennent encore cette date qui est le fruit de négociations avec le Gouvernement fédéral.

A.38.1. Le Conseil des ministres réplique ensuite, quant au premier moyen dans l'affaire n° 7028, qu'il maintient sa position selon laquelle les buts généraux de la loi attaquée et les buts spécifiques du maintien de la date du 30 novembre 2017 se confondent. Le Conseil des ministres fait ensuite une démonstration aux termes de laquelle chaque objectif poursuivi par la loi attaquée ne serait pas rempli dans l'hypothèse où une personne nommée entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018 continue à bénéficier d'une pension statutaire pour l'ensemble de sa carrière. Il en déduit que les objectifs généraux poursuivis par la loi attaquée doivent être pris en compte lors de l'examen de la différence de traitement invoquée par les parties requérantes dans l'affaire n° 7028.

A.38.2. Il indique ensuite qu'il est inexact d'affirmer que la date-pivot avait vocation à être concomitante à l'entrée en vigueur de la loi. Le processus législatif a légitimement pu amener le législateur à désolidariser ces deux dates.

A.38.3. Il observe ensuite que la pertinence des buts généraux poursuivis par la loi attaquée n'a pas été remise en cause, alors qu'elle suffit à elle seule pour conclure à la pertinence du choix de la date du 30 novembre 2017.

En ce qui concerne en particulier le choix de la date du 30 novembre 2017, le but de ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des citoyens est réalisé. Il en va de même de l'objectif d'éviter un afflux de nominations. Certes, le Conseil des ministres a pu accepter un report de plus de trois ans de la date-pivot de nomination parce que celui-ci était le fruit d'une concertation sociale. Un report supplémentaire n'était toutefois pas envisageable, puisque la crainte d'un afflux de nominations était réelle en raison de la publicité considérable donnée à la proposition de loi. Par ailleurs, il est inexact de soutenir que l'État aurait pu connaître le nombre de nominations ayant effectivement eu lieu car il doit attendre plusieurs mois avant de disposer de ces informations. Les parties requérantes n'ont pas contesté le fait que la Cour admet qu'un législateur anticipe des risques probables, même s'ils ne sont pas encore intervenus. Il n'y a pas non plus de contradiction entre le fait que les nominations sont plutôt rares actuellement et la crainte que les employeurs s'empressent de procéder à des nominations en réaction à la loi attaquée. Enfin, les organisations syndicales ont apprécié à sa juste valeur la concession faite par le législateur de reporter de plus de trois ans la date-pivot de nomination. Il était dès lors inutile de rouvrir la concertation sociale sur ce point sensible, au risque de détricoter le fragile accord conclu.

A.38.4. Le Conseil des ministres constate que les parties requérantes refusent tout débat sur la proportionnalité de la mesure en considérant que tous les arguments du Conseil des ministres concernent les objectifs généraux de la loi attaquée. En outre, les conséquences qu'elles tirent du tableau produit par le Conseil des ministres ne sont pas pertinentes. Ce tableau ne peut pas couvrir toutes les hypothèses imaginables mais donne un bon aperçu de différents cas de figure.

A.38.5. Le Conseil des ministres conclut que le premier moyen dans l'affaire n° 7028 n'est pas fondé.

A.39.1. Quant au deuxième moyen dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025, le Conseil des ministres réplique que le renvoi qu'il fait à la situation de certains organismes publics dans lesquels l'engagement contractuel est la norme illustre pertinemment bien l'évolution des formes d'occupation dans la fonction publique. Par ailleurs, l'engagement d'un agent contractuel dans une fonction devant être occupée par un agent statutaire ne peut pas avoir lieu en toute impunité, comme il ressort de l'arrêt *Goedseels* du Conseil d'État (n° 234.035 du 4 mars 2016). Celui-ci est compétent pour connaître d'un recours contre l'acte détachable du contrat de travail par lequel il est décidé de recourir à un engagement contractuel.

A.39.2. Le Conseil des ministres maintient que les membres du personnel contractuel faisant l'objet d'une nomination et les membres du personnel contractuel ne faisant pas l'objet d'une nomination sont comparables pour la partie de la carrière où ils n'étaient pas encore nommés. Le fait de ne pas être nommé n'implique pas nécessairement qu'une faute a été commise.

A.39.3. L'article 107 de la Constitution ne mentionne pas les conditions d'accès à la pension publique, mais l'accès aux emplois publics. Il existe une importante distinction entre ces deux notions, de sorte que l'article 107 de la Constitution n'est pas pertinent.

A.39.4. Selon le Conseil des ministres, c'est à tort que les parties requérantes accordent une importance prépondérante à la pratique administrative acceptée par la Cour des comptes. Celle-ci jouit d'une importante indépendance par rapport à la Chambre des représentants. De plus, elle n'est pas à l'origine de la pratique administrative en question, mais s'est contentée de l'accepter à une période où l'engagement contractuel était encore peu répandu dans la fonction publique. La position de la Cour des comptes d'accepter cette pratique, développée par le Service fédéral des Pensions, n'engage qu'elle.

A.39.5. Enfin, la loi attaquée n'est pas constitutive d'insécurité juridique et de discrimination dès lors qu'elle n'instaure pas directement de pension complémentaire. En effet, le fait qu'un employeur public décide ou non d'instaurer une pension complémentaire ne dépend pas de la loi attaquée mais était déjà possible avant celle-ci.

A.39.6. Le Conseil des ministres conclut que le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 n'est pas fondé.

A.40.1. Quant à la première branche du moyen unique dans l'affaire n^o 7029, le Conseil des ministres réplique que les pouvoirs locaux non affiliés au Fonds de pension solidarisé et les pouvoirs locaux qui y sont affiliés ne sont pas comparables. Ces derniers, s'ils sont responsabilisés du fait que leur solidarité est « déficitaire » (en ce sens que leur charge de pension supportée par le Fonds précité n'est pas entièrement couverte par la cotisation de base qu'ils versent), doivent payer une cotisation de responsabilisation dont le montant peut diminuer grâce au mécanisme incitatif prévu par l'article 12 de la loi attaquée. Les pouvoirs locaux non affiliés, en revanche, supportent seuls leur charge de pension et ne doivent pas payer de cotisation de responsabilisation.

Les pouvoirs locaux non affiliés peuvent avoir une charge de pension d'un tel montant qu'il serait avantageux pour eux de s'affilier au Fonds de pension solidarisé. Bien que la non-affiliation au Fonds ne signifie pas nécessairement que le pouvoir local non affilié ait une charge de pension moins importante que celle des pouvoirs locaux affiliés, le législateur pouvait raisonnablement présumer que tel était le cas. Le Conseil des ministres suppose que la partie requérante a un avantage financier à ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé.

Enfin, l'étendue de la déduction de la cotisation de responsabilisation dépend directement du coût supporté pour instaurer une pension complémentaire destinée aux membres du personnel contractuel. Il s'agit donc d'une mesure de soutien à un coût effectivement dépensé.

A.40.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres insiste sur le fait que le but d'encourager les pouvoirs locaux à instaurer un régime de pension complémentaire pour les membres de leur personnel contractuel n'est pas celui qui a justifié la distinction entre les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé et ceux qui disposent de leur propre régime de pension. La partie requérante omet de mentionner d'autres buts poursuivis par la loi attaquée, au regard desquels l'examen de la pertinence et de la proportionnalité doit se faire également. Ainsi, son analyse est viciée.

A.40.3. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas la différence entre le concept du choix de s'affilier au Fonds de pension solidarisé et l'option légale de s'affilier ou non, mise en évidence par la partie requérante. En outre, il ne voit pas en quoi les pouvoirs locaux non affiliés au Fonds de pension solidarisé seraient pénalisés. Ils sont même avantagés par rapport aux pouvoirs locaux affiliés si leur charge de pension est inférieure à la cotisation de base de 41,5 %. Dans le cas contraire, il leur suffit de s'affilier au Fonds de pension solidarisé.

A.40.4. Quant à la seconde branche du moyen unique dans l'affaire n^o 7029, le Conseil des ministres réplique que les catégories de personnes ne sont pas comparables et qu'il faut assumer les conséquences du choix de s'affilier ou non au Fonds de pension solidarisé.

A.40.5. Le Conseil des ministres conclut que le moyen unique dans cette affaire n'est pas fondé.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation de l'article 23 de la Constitution

A.41.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 prennent un cinquième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution. L'article 23 de la Constitution comporte le droit de consultation et de négociation collective qui doit s'exercer dans le respect des règles d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, en vertu de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974), la matière des pensions est un « droit minimum » dont toute modification doit être négociée préalablement dans le Comité A, qui est commun à l'ensemble des services publics. Or, la loi attaquée permet à chaque autorité de contracter un contrat d'assurance pension complémentaire dont les termes font l'objet d'une négociation préalable au sein du comité de négociation compétent pour fixer son statut administratif, mais non plus au Comité A. Elle rompt ainsi le principe d'unicité de négociation.

A.41.2. Les mêmes parties requérantes prennent un sixième moyen également de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que le nouveau régime de pension instauré par la loi attaquée emporte, pour les membres du personnel des services publics éligibles à une pension publique, une régression sociale importante. En effet, le nombre d'années à valoriser dans le régime du secteur public sera réduit, de sorte que le montant de la pension sera également réduit et, dans le régime de pension des travailleurs salariés, les rémunérations servant de base au calcul de la pension seront réduites puisque ne seront prises en considération que les prestations effectuées en tant qu'agent contractuel, à savoir les années où les rémunérations sont les plus basses. Cette diminution est d'autant plus importante encore pour les personnes bénéficiant d'un « tantième préférentiel ». La pension complémentaire, qui n'est pas obligatoire et dont la mise en œuvre dépendra des moyens dont disposent les autorités publiques qui la contractent, ne compensera pas suffisamment la différence engendrée par la loi attaquée quant au montant de pension.

A.41.3. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 7028 prennent un second moyen de la violation de l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution. Le moyen vise la situation particulière des agents qui, comme les parties requérantes, ont été nommés à titre définitif entre le 30 novembre 2017 et l'entrée en vigueur de la loi, à savoir le 1^{er} mai 2018, et ce, après des années de travail accomplies en tant que membres du personnel contractuel d'une autorité publique.

Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées entraînent un recul significatif dans la protection du droit à la sécurité sociale, et ce, sans motif impérieux et raisonnable.

En effet, il y a un recul significatif parce que les agents nommés à titre définitif entre le 1^{er} décembre 2017 et le 30 avril 2018 verront le montant de leur pension considérablement diminuer. Les prestations contractuelles sont valorisées dans le cadre d'une pension de travailleur salarié qui est inférieure à celle d'une pension du secteur public, sans qu'un deuxième pilier de pension puisse compenser cette différence, dès lors qu'il ne pourra valoir que pour les prestations effectuées après l'entrée en vigueur de la loi.

Ensuite, ce recul n'est pas raisonnablement justifié. Les objectifs d'éviter un afflux de nominations et de se conformer à l'accord conclu avec les organisations syndicales sont vivement contestables et ne constituent pas des motifs impérieux. Par ailleurs, le recul n'est pas proportionné pour les mêmes raisons pour lesquelles la différence de traitement n'est pas proportionnée. Enfin, la question de la violation de l'obligation de *standstill* s'est posée au cours des travaux préparatoires pour une catégorie d'agents de la fonction publique plus large que celle des parties requérantes, de sorte qu'il est d'autant plus flagrant que cette obligation est violée pour la catégorie d'agents dans laquelle se trouvent les parties requérantes.

A.41.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, se rallie aux cinquième et sixième moyens des affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 et au second moyen de l'affaire n^o 7028, et prend un moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill*.

Elle soutient que le droit à une pension doit bénéficier de la protection offerte par l'article 23 de la Constitution. Se fondant sur un avis de la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de loi devenu la loi du 10 août 2015 « visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie », la partie intervenante conclut que le nouveau régime emporte une régression sociale importante, en ce que les agents

concernés ne pourront plus comptabiliser l'ensemble de leurs années de travail pour l'octroi d'une pension publique. Au surplus, le législateur ne démontre pas que le recul opéré obéit à un motif d'intérêt général.

A.41.5. La partie intervenante conclut que les moyens sont fondés.

A.42.1. Le Collège de la Commission communautaire française, partie intervenante, formule un moyen nouveau, pris de la violation des articles 23 et 143, § 1er, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée et avec les articles 2, paragraphe 1, et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Elle expose tout d'abord que la loi attaquée ne vise pas à mettre fin à la dérive des nominations tardives, mais à réaliser des économies, en réduisant le montant de la pension de service public due lorsque l'agent contractuel est nommé à titre définitif. De même, en encourageant les entités fédérées à instaurer un régime de pension complémentaire pour compenser la perte de pension que subiront les agents nommés qui ont été des agents contractuels au cours de leur carrière, le législateur fédéral, à le supposer compétent pour ce faire, a violé les dispositions visées dans le moyen. En effet, il lui incombe une obligation positive visant à réaliser et à accroître le degré de protection des bénéficiaires du droit à la pension, qui est une composante de la sécurité sociale. À ce titre, l'État fédéral doit s'assurer que les entités fédérées disposent des moyens suffisants pour réaliser les objectifs qu'il leur assigne, en l'occurrence mettre en œuvre un régime de pension complémentaire pour les agents contractuels. Cette obligation à charge de l'État fédéral découle également du respect du principe de la loyauté fédérale. La souscription et le financement de ce régime de pension du deuxième pilier s'imposent aux entités fédérées, sous la menace d'un recul significatif des droits sociaux de leur personnel, et cela sans concertation et sans que le législateur fédéral ne se soit inquiété de la possibilité pour ces entités de financer une pension du deuxième pilier. Or, le principe de la loyauté fédérale imposait de conclure un accord de coopération.

Le législateur ne pouvait donc pas adopter la loi attaquée sans s'être assuré que les entités fédérées aient les moyens de mettre les mesures contestées en œuvre d'un point de vue budgétaire et dans un délai tel que les droits à la pension des membres du personnel nommés à partir du 30 novembre 2017 ne soient pas négativement affectés.

A.42.2. Le Conseil des ministres estime que le cinquième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 est partiellement irrecevable, tout d'abord, à défaut de griefs. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi attaquée, sans préciser les dispositions qu'elles visent concrètement. Leurs critiques dans le cadre de ce moyen visent uniquement l'article 19 de la loi attaquée. Ensuite, le cinquième moyen est également partiellement irrecevable car la Cour n'est pas compétente pour contrôler les articles 9bis à 9ter de la loi du 19 décembre 1974.

A.42.3. Le Conseil des ministres précise qu'il existe plusieurs systèmes de relations collectives dans le secteur public. La loi attaquée permet de garantir l'information et la consultation obligatoire au sens de la loi du 28 avril 2003 sur les pensions complémentaires. Le législateur a fait le choix de déterminer le lieu de la concertation en fonction de la qualité de l'employeur public concerné. Cette méthode permet d'être suffisamment proche du terrain, ce qui n'est pas le cas du Comité A. Les lieux de concertation regroupent en général plusieurs employeurs publics.

Ni les articles 10 et 11, ni l'article 23 de la Constitution ne garantissent que la matière des pensions complémentaires fasse l'objet d'une information et d'une consultation au sein du Comité A. Le législateur a dès lors fait correctement usage de sa marge d'appréciation en prévoyant différents lieux de concertation en fonction de la qualité de l'employeur public concerné.

Enfin, la rupture du principe d'égalité ne découle pas de la loi attaquée, mais est inhérente à tout régime de pension complémentaire et préexiste à la loi attaquée. Chaque employeur public est libre d'instaurer ou non un régime de pension complémentaire et de déterminer son montant. Les employeurs publics doivent bien entendu prendre en compte le cadre de droit public qui leur est applicable, en ce compris la loi attaquée qui constitue une *lex specialis* à l'égard de la loi du 19 décembre 1974 précitée.

A.42.4. Le Conseil des ministres conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.43.1. Le Conseil des ministres réfute ensuite le sixième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 et le second moyen dans l'affaire n^o 7028.

A.43.2. À titre principal, il considère que l'obligation de *standstill* n'est pas applicable en l'espèce.

Ni les modalités de calcul d'une pension, ni la prise en compte des prestations d'un membre du personnel contractuel dans le régime de pension ne relèvent du droit à la sécurité sociale, si ces modalités ne portent pas atteinte à la substance du droit à la pension. Tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, la loi attaquée ne remet pas en cause le droit à la pension, mais modifie seulement la prise en compte, dans un régime de pension, de certaines périodes d'occupation en tant que membre du personnel contractuel. Or, l'obligation de *standstill* ne garantit pas le montant de la pension et n'empêche pas de modifier les modalités concrètes du calcul du droit à la pension.

A.43.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la loi attaquée n'entraîne pas un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale. En effet, aucune loi ne garantissait jusqu'ici que les périodes de travail accomplies en tant qu'agent contractuel devaient être comptabilisées dans la pension publique dans le cas d'une éventuelle nomination. Pour les membres du personnel statutaire ayant pris leur retraite avant le 1er mai 2018, aucun recul du degré de protection ne peut être constaté. La différence entre le montant de la pension de retraite du secteur public et celui d'une pension relevant du régime des travailleurs salariés est d'ailleurs compensée par la suppression de la condition exigeant de justifier de cinq ans de service pour bénéficier d'une pension publique et par l'encouragement à constituer une pension complémentaire qui doit permettre de s'approcher du niveau d'une pension légale complète du secteur public. La possibilité d'instaurer une pension complémentaire pour les agents contractuels a d'ailleurs déjà été mise en œuvre à différents niveaux de pouvoir.

Dans le cas spécifique des parties requérantes, nommées entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018, on ne peut pas considérer que leur situation fait l'objet d'un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale. En effet, elles conservent le bénéfice d'une pension dans le régime des travailleurs salariés. Avant leur nomination, elles avaient également droit à une pension issue de ce régime de pension. De plus, certaines parties requérantes n'ont travaillé en tant qu'agent contractuel auprès d'un employeur public que pendant une période limitée. Enfin, rien n'empêche leur employeur public de décider de constituer pour le passé une pension complémentaire pour les années où elles ont travaillé en tant que membre du personnel contractuel.

A.43.4. À titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le recul du degré de protection est justifié par des motifs d'intérêt général, à savoir les mêmes que ceux qui ont justifié l'adoption de la loi attaquée, notamment la suppression d'une discrimination et la pérennité des finances publiques.

A.44.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 répondent, à propos de leur cinquième moyen, que s'il est vrai que ce moyen vise l'article 19 de la loi attaquée en particulier, il n'en demeure pas moins que l'économie générale de toute la loi sera mise en péril si le moyen est déclaré fondé.

Ensuite, c'est en vain que le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes invoqueraient la violation des articles 9*bis* et 9*ter* de la loi du 19 décembre 1974. Elles affirment que ce sont les articles 10, 11 et 23 de la Constitution qui sont violés par la loi attaquée. En effet, cette dernière emporte, dans le champ de la négociation d'un plan important du régime de pension, une diversité que les articles 9*bis* et 9*ter* entendent éviter dans un souci d'unité, en considérant les pensions comme un « droit minimum » dont la négociation est réservée au Comité A. Les parties requérantes n'invoquent pas la violation de ces deux dispositions mais dénoncent l'exception à ces règles qu'entraîne la loi attaquée, ce qui crée un régime discriminatoire.

A.44.2. En matière de négociation, s'agissant d'instaurer un régime de pension pour le personnel, la négociation aurait dû être portée devant le Comité A, au titre de « droit minimum », en vertu des articles 9*bis* et 9*ter* la loi du 19 décembre 1974.

Or, la loi attaquée modifie profondément le principe de la centralisation de la négociation des droits minimaux, ce que le Conseil des ministres admet puisqu'il expose que la définition des organes de négociation compétents pour examiner les propositions des régimes de pension complémentaire répond au souci de rapprocher le lieu de négociation du terrain. La loi attaquée rompt ainsi le principe d'unicité de négociation des régimes de pension qui visait l'égalité en matière de pensions entre les agents publics et permet donc que des régimes différents s'imposent.

A.44.3. Subsidiairement, si la loi attaquée identifie les organes de négociation habilités à examiner les projets de pensions complémentaires, ce n'est pas pour assurer le respect de l'article 23 de la Constitution, mais uniquement pour rendre la loi du 28 avril 2003 applicable aux services publics.

A.45.1. À propos de leur sixième moyen, les mêmes parties requérantes répondent que l'argument selon lequel les modalités de calcul de la pension ne relèveraient pas de l'article 23 de la Constitution ne peut être suivi. Le droit à la pension ne saurait être effectif que pour autant que les prestations fournies soient conformes à l'objectif de sécurité sociale et de dignité humaine et que toute diminution des prestations de pension réponde aux exigences liées à l'obligation de *standstill*.

Selon les mêmes parties requérantes, la suppression de la règle des cinq années de service pour accéder au régime des pensions publiques ne change rien au fait que l'agent qui a droit à une pension publique ne peut pas bénéficier de la valorisation dans ce régime de ses prestations fournies en qualité d'agent contractuel. Le fait que les autorités sont encouragées à instaurer un régime de pension complémentaire ne compense pas non plus la diminution de pension qu'emporte la loi attaquée puisque l'instauration de cette pension est aléatoire. Les normes minimales fixées par la loi, destinées à accorder aux pouvoirs locaux une réduction de la cotisation de responsabilisation, ne permettent pas non plus de garantir le bénéfice d'une pension complémentaire couvrant la différence dans le montant de la pension qu'emporte la loi attaquée.

A.45.2. Les trois affirmations cyniques selon lesquelles (1) la loi attaquée n'emporterait pas de régression sociale puisque de plus en plus de membres du personnel contractuel atteignent la pension sans être nommés; (2) la loi attaquée n'entraîne aucun recul dans la protection du droit à la sécurité sociale pour les personnes retraitées avant le 1er mai 2018 et (3) si les parties requérantes n'avaient pas été nommées entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018, elles auraient de toute façon bénéficié d'une pension dans le régime privé, ne répondent pas au fait que pour les agents, tels que les parties requérantes, le nouveau régime de pension mixte est plus défavorable que le régime antérieur.

A.45.3. Enfin, en ce qui concerne l'argument selon lequel la loi attaquée assurerait la pérennité des finances publiques, il faut premièrement relever qu'une considération budgétaire ne saurait justifier un régime discriminatoire et attentatoire au droit à la protection sociale. Deuxièmement, la loi attaquée manque sa cible puisque le mécanisme incitant les pouvoirs locaux à instaurer des régimes de pension complémentaire, emporte une réduction importante de la cotisation de responsabilisation versée dans le régime des pensions publiques via le Fonds de pension solidarisé, réduction qui ne sera pas compensée par l'affectation, à ce Fonds, d'une partie de la cotisation de modération salariale. Le mécanisme incitant à adopter un régime de pension complémentaire est de nature à grever le budget des pouvoirs locaux, dès lors que la réduction de la cotisation de responsabilisation ne couvrira nécessairement pas le coût du paiement des pensions complémentaires. Ce coût est par ailleurs supérieur pour les communautés et les régions, lesquelles ne bénéficient d'aucun incitant financier à adopter ces régimes de pension. Le bénéfice qu'emporte la loi pour les finances publiques en général n'est donc pas assuré, cette loi transférant en réalité la charge incombant à l'autorité fédérale vers les autres niveaux de pouvoir.

A.46.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 répondent que l'obligation de *standstill* est bien applicable à la situation qu'elles visent. En effet, s'il est question d'une différence de montant entre la pension à laquelle peuvent prétendre les agents du secteur public nommés au 1er mai 2018, selon qu'ils ont été nommés au plus tard ou après le 30 novembre 2017, cette différence de montant tient à un changement de régime. Ce nouveau régime ne permet d'ailleurs pas d'identifier quel sera le nouveau montant de la pension puisqu'il dépend de chaque employeur public qui décidera d'instaurer ou non une pension complémentaire et selon des modalités à déterminer.

A.46.2. Par ailleurs, les parties requérantes observent que, pour soutenir que les dispositions attaquées ne créeraient pas de recul significatif dans la protection du droit à la pension, l'État belge recadre volontairement la situation visée dans le moyen et ne vise pas précisément la situation spécifique des agents nommés définitivement entre le 1er décembre 2017 et le 30 avril 2018. Il n'en demeure pas moins qu'il reconnaît que le montant de la pension de ces agents sera diminué. Il est en outre incorrect de dire que ce recul ne serait pas significatif parce qu'il serait compensé par l'octroi d'une pension complémentaire. En effet, le législateur fédéral se déleste de sa responsabilité d'assurer aux agents concernés un degré de protection équivalent en matière de pension et compte sur les employeurs publics pour réduire cette perte financière par le biais d'une pension complémentaire qui est seulement encouragée, et non imposée, et dont le montant n'est pas déterminé.

A.46.3. Le recul significatif dans la protection du droit à la pension n'est pas justifié par le motif selon lequel le choix de la date-pivot vise à assurer la viabilité du financement des pensions. En effet, l'explication du Conseil des ministres comme quoi, pour des raisons de financement, l'application de l'ancien régime à l'ensemble des agents nommés à titre définitif jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi (le 1er mai 2018) plutôt qu'au 30 novembre 2017 ne pouvait être envisagée ne convainc pas. Cette motivation semble rejoindre la crainte d'un afflux de nominations qui n'est toutefois pas crédible. Quant à la suppression d'une différence de traitement entre les agents contractuels qui termineront ou non leur carrière en tant qu'agents statutaires, le Conseil des Ministres procède de nouveau à un cadrage distinct de la problématique. Il tente d'expliquer l'application du nouveau régime à tous les agents concernés sans s'expliquer quant à la nécessité de choisir la date-pivot du 1er décembre 2017 et quant à la nouvelle discrimination ainsi créée.

A.47. Le Collège de la Commission communautaire française répond que son moyen nouveau doit être déclaré recevable, dès lors que la recevabilité de ce moyen dépend de la recevabilité des recours sur lesquels l'intervention se greffe, à savoir les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, et que ces affaires visent l'annulation de la loi dans son intégralité puisque les dispositions de cette loi forment un tout indissociable.

Toutefois, à supposer qu'il faille limiter la recevabilité des recours à l'égard des seuls articles 3, 6, 12 et 28 de la loi attaquée, le moyen nouveau n'en serait pas moins recevable puisqu'il porte sur ces dispositions, qui sont celles qui organisent le régime de la pension mixte avec les conséquences qui en découlent pour les membres du personnel concernés, sauf si les entités fédérées mettent en œuvre un régime de pension complémentaire pour les agents contractuels, ce qui fait l'objet de la critique. Au surplus, le Collège de la Commission communautaire française ne modifie ni n'étend les recours sur lesquels il greffe son intervention.

A.48.1. Le Conseil des ministres réplique, à propos du cinquième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, que les parties requérantes reconnaissent que le moyen ne porte que sur l'article 19 de la loi attaquée, de sorte que le moyen est irrecevable pour le reste.

A.48.2. Il constate que les parties requérantes se gardent de mentionner l'article 3, § 2, de la loi du 28 avril 2003, supprimé par la loi attaquée, dont il résulte que la loi du 28 avril 2003 était clairement applicable au secteur public avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée. En effet, un article portait spécifiquement sur les engagements de pension des personnes morales de droit public. De même, il résulte de cette disposition qu'il est inexact d'affirmer que toute la négociation en matière de pensions complémentaires avait lieu au sein du Comité A. Le prétendu principe d'unité de négociation en matière de pensions complémentaires est donc une construction des parties requérantes. La loi attaquée va plus loin que l'article 3, § 2, de la loi du 28 avril 2003 qui visait uniquement les relations collectives tombant dans le champ d'application de la loi du 19 décembre 1974.

A.48.3. Le Conseil des ministres conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.49.1. Le Conseil des ministres réplique ensuite, à propos du sixième moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 et du second moyen dans l'affaire n^o 7028, que les parties requérantes ne réfutent pas la jurisprudence pertinente invoquée par le Conseil des ministres pour soutenir que l'obligation de *standstill* n'est pas applicable à la loi attaquée. Le raisonnement des parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 va même à l'encontre de cette jurisprudence, en ce qu'il repose sur l'idée que toute modification, même minime, du montant d'une prestation sociale tombe dans le champ d'application de l'obligation de *standstill*.

L'argument selon lequel le montant de la pension des membres du personnel contractuel ne serait pas connu à l'entrée en vigueur de la loi n'est pas pertinent. Le calcul approximatif du montant de la pension légale des membres du personnel contractuel nommés entre le 1er décembre 2017 et le 30 avril 2018, comme les parties requérantes dans l'affaire n° 7028, peut être effectué. Le fait que le montant de la pension complémentaire ne soit pas encore connu n'implique pas pour autant que l'obligation de *standstill* devrait s'appliquer.

A.49.2. Quant à l'absence de recul significatif, le Conseil des ministres réplique que, pour déterminer s'il y a un éventuel recul du degré de protection du droit à la sécurité sociale, la Cour doit examiner les réformes *in globo*, dont la suppression de la condition exigeant de justifier de cinq ans de service avant de pouvoir bénéficier d'une pension d'agent statutaire. Il n'est pas correct de soutenir que l'instauration théorique d'une pension complémentaire ne serait pas suffisante. Le législateur a effectué tous les efforts nécessaires pour encourager les employeurs publics à instaurer une pension complémentaire. Il ne pouvait aller plus loin, n'ayant pas la compétence d'instaurer une pension complémentaire pour d'autres employeurs publics.

Le Conseil des ministres ne prétend pas que le montant de la pension complémentaire compensera, dans toutes les situations, la différence entre le montant d'une pension statutaire et celui d'une pension de travailleur salarié. Toutefois, l'obligation de *standstill* ne sanctionne que le recul significatif du degré de protection des droits économiques, sociaux et culturels. Les parties requérantes oublient que la loi attaquée constitue un réel progrès pour les membres du personnel contractuel qui n'auraient de toute façon jamais été nommés. Le législateur a tenu compte de la situation spécifique des parties requérantes dans l'affaire n° 7028. Toutefois, le fait qu'une loi puisse potentiellement avoir des conséquences négatives pour une catégorie limitée du personnel n'implique pas pour autant qu'il y ait un recul significatif du degré de protection des droits économiques, sociaux et culturels; la situation d'ensemble doit être examinée. Qui plus est, il n'y a pas de recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale à l'égard de ces parties requérantes.

A.49.3. Le Conseil des ministres observe qu'aucune partie requérante n'explique en quoi l'arrêt de la Cour n° 104/2017 du 28 septembre 2017 ne serait pas pertinent pour confirmer les motifs d'intérêt général justifiant le prétendu recul significatif du degré de protection. Quant au motif d'assurer la pérennité des régimes de pension, il est indéniable que la loi attaquée aura pour effet d'alléger la charge des pensions reposant sur le Trésor public. Il n'y a toutefois pas de transfert automatique de la charge des pensions vers les pouvoirs locaux ou vers les communautés ou les régions. Ceux-ci sont libres d'instaurer ou non un régime de pension complémentaire. En outre, les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé bénéficient aussi d'une réduction de la charge de pension pour leurs agents statutaires grâce à la non-prise en compte, dans la pension publique, des prestations en tant qu'agents contractuels. De même, ce Fonds profite d'une affectation de moyens supplémentaires, à savoir d'une partie de la cotisation de modération salariale.

Enfin, la situation spécifique des parties requérantes dans l'affaire n° 7028 ne diffère pas de la situation générale des autres membres du personnel contractuel nommés après le 30 novembre 2017. Ainsi, la volonté de pérenniser les régimes de pension publique s'applique également à cette catégorie.

A.49.4. Le Conseil des ministres conclut que le sixième moyen dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 et le second moyen dans l'affaire n° 7028 ne sont pas fondés.

A.50.1. Le Conseil des ministres réplique enfin au moyen unique pris par le Collège de la Commission communautaire française, partie intervenante.

A.50.2. Il observe tout d'abord que les moyens doivent être formulés dans la requête en annulation, de sorte que les parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 ne peuvent soutenir ce moyen.

A.50.3. Ensuite, le Conseil des ministres se réfère à son argumentation dans l'affaire n° 7003 pour démontrer que le troisième moyen dans ce recours n'est pas fondé.

Il observe ensuite que la référence aux articles 12 de la Charte sociale européenne révisée et aux articles 2, paragraphe 1, et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'ajoute rien à l'étendue du recours. L'article 12 précité se contente d'exiger un niveau de pension de minimum 40 % de la dernière rémunération. Or, la doctrine s'accorde à reconnaître que ce niveau est atteint par la Belgique. De

même, le droit à la sécurité sociale au sens de l'article 9 du Pacte précité n'est pas remis en cause puisque les membres du personnel contractuel faisant ensuite l'objet d'une nomination bénéficieront d'une pension dans le régime des travailleurs salariés pour leurs prestations en tant qu'agents contractuels, en plus de leur pension statutaire.

A.50.4. Par ailleurs, il est inexact de dire que la loi attaquée ne poursuit qu'un but budgétaire. Les buts de la loi attaquée sont distincts mais complémentaires.

A.50.5. Concernant l'argument selon lequel le législateur fédéral aurait dû prévoir un financement des entités fédérées pour leur permettre d'instaurer une pension complémentaire, le Conseil des ministres soutient que la partie intervenante procède à une interprétation erronée du principe de la loyauté fédérale. Le fait d'avoir adapté les règles de calcul de la pension des membres du personnel des employeurs publics n'a aucune incidence sur les compétences des autres législateurs. De même, l'adaptation de certaines notions dans la loi du 28 avril 2003 sur les pensions complémentaires ne rend pas l'exercice des compétences des entités fédérées plus malaisé, au contraire. Enfin, la décision d'instaurer ou non une pension complémentaire relève de la compétence discrétionnaire des entités fédérées.

A.50.6. Le Conseil des ministres conclut que le moyen unique n'est pas fondé.

- B -

Quant à la loi attaquée et à son contexte

B.1.1. La loi du 30 mars 2018 « relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales » (ci-après : la loi du 30 mars 2018) met fin à une pratique administrative généralisée qui consistait à prendre en compte, pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, les services accomplis par un agent statutaire auprès d'un employeur public, avant sa nomination à titre définitif.

Il ressort de l'exposé des motifs :

« En vertu de l'article 1er de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, une pension de retraite du secteur public n'est accordée qu'à un membre du personnel nommé à titre définitif.

Néanmoins, et sur la base d'une jurisprudence administrative constante approuvée par la Cour des Comptes, les services prestés en tant que contractuels auprès d'un employeur public, sont, sous certaines conditions, pris en compte dans le calcul d'une pension du secteur public, pour autant que ces services soient suivis d'une nomination à titre définitif.

Les personnes engagées sur une base contractuelle et qui terminent leur carrière administrative en tant que contractuel, donc sans faire l'objet d'une nomination à titre définitif, obtiendront quant à elles une pension de retraite dans le régime de pensions des travailleurs salariés, pension en règle générale moins élevée que celle du secteur public.

Il en résulte notamment que dans la situation actuelle, des services contractuels prestés de façon identique auprès d'un même employeur seront en matière de pension de retraite valorisés de manière différente selon que l'agent termine sa carrière muni ou non d'une nomination à titre définitif, les services prestés par des agents nommés par la suite à titre définitif étant mieux valorisés que ceux prestés par les personnes qui terminent leur carrière sans avoir été nommées, ce qui à l'égard de ces dernières constitue une inégalité de traitement.

Sur un plan général, le gouvernement estime que la réforme des pensions doit aller de pair avec le développement des pensions complémentaires en ce compris pour le personnel contractuel. Or, comme l'indique la Commission de réformes des pensions 2020-2040, dans son rapport ' Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pensions ', le maintien des services prestés en tant que contractuel dans le régime de pension des travailleurs salariés relève de la logique même dans le cas d'une généralisation d'un régime de pensions complémentaires pour les contractuels du secteur public (p. 118). Dans ce cadre, et pour la fonction publique fédérale, le gouvernement a décidé de prévoir, par le biais d'un deuxième pilier de pension, une pension complémentaire pour les contractuels, qu'ils terminent ou non leur carrière revêtus d'une nomination à titre définitif. Une telle mesure est d'ailleurs prévue dans l'accord gouvernemental signé le 9 octobre 2014.

Par voie de conséquence, la jurisprudence administrative décrite ci-dessus sera abandonnée et les services rendus à titre contractuel ne seront plus jamais pris en considération dans une pension du secteur public, et ce même si l'agent termine sa carrière en ayant été nommé à titre définitif.

Plus précisément, pour les agents dont la nomination à titre définitif est intervenue avant le 1er décembre 2017, la jurisprudence précitée continuera à être intégralement d'application. Cela signifie concrètement que leurs services prestés en tant que contractuels, pour autant qu'ils répondent aux conditions prévues, continueront à être pris en considération pour le calcul de la pension du secteur public.

Par contre, pour les agents qui font l'objet d'une nomination postérieure au 30 novembre 2017, leurs éventuels services prestés en tant que contractuels ne seront plus pris en considération dans le calcul de leur pension du secteur public, mais ces services contractuels seront pris en compte dans le régime de pension des travailleurs salariés et, le cas échéant,

valorisés dans le cadre d'une pension complémentaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 4-5).

B.1.2. L'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 prévoit, en conséquence, que les services accomplis par les agents nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017, en qualité de membres du personnel contractuel avant leur nomination, ne sont plus pris en considération dans un régime de pension du secteur public, mais le sont dans le régime de pension des travailleurs salariés. Les services fournis en qualité d'agent statutaire restent valorisés dans un régime de pension publique.

Ainsi, l'article 3, § 2, instaure ce qui est communément appelé un « régime de pension mixte » pour les fonctionnaires qui ont travaillé pour un employeur public avant leur nomination à titre définitif.

L'article 3 dispose :

« § 1er. Si un membre du personnel nommé à titre définitif a, avant sa nomination à titre définitif, presté auprès d'un employeur des services en tant que membre du personnel non nommé à titre définitif, ces services sont pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension du secteur public pour autant que le membre du personnel, pendant les services prestés sans être nommé à titre définitif :

1° ait été rémunéré par son employeur soit à charge du Trésor public, soit par la même source de financement que celle des membres du personnel nommés à titre définitif;

2° et ait été revêtu d'un grade dans lequel une nomination à titre définitif était possible selon le statut en vigueur à ce moment-là auprès de son employeur.

Pour l'application de l'arrêté royal n° 206 du 29 août 1983 réglant le calcul de la pension du secteur public pour les services à prestations incomplètes, le rapport exprimant le volume des prestations des services visés à l'alinéa 1er est limité au rapport exprimant le volume des prestations des services accomplis postérieurement aux services visés à l'alinéa 1er dans une fonction dans laquelle le membre du personnel a obtenu une nomination à titre définitif et dont le volume des prestations est le plus important.

§ 2. Sans préjudice de l'application de l'article 4, les dispositions prévues au § 1er ne sont pas applicables aux personnes dont la première nomination à titre définitif est intervenue après le 30 novembre 2017.

§ 3. Si des services prestés comme membre du personnel non nommé à titre définitif entrent en ligne de compte pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, les avantages qui ont pour but de compléter une pension légale constitués pour ces services

viennent en déduction de la majoration de pension qui résulte de la prise en considération de ces services dans la pension du secteur public.

L'alinéa 1er n'est pas d'application pour la partie des avantages complémentaires qui correspond à des primes dont la charge a été supportée par le membre du personnel ».

B.1.3. La règle contenue dans l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 n'est pas rendue applicable au secteur de l'enseignement. L'article 4 de la loi du 30 mars 2018 dispose en effet :

« Sont pris en considération pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, les services prestés en qualité de temporaire dans l'enseignement pour autant qu'ils soient suivis d'une nomination à titre définitif et qu'ils répondent aux conditions fixées par l'article 3, § 1er ».

B.1.4. En instaurant un « régime de pension mixte » pour les agents qui ont travaillé pour un employeur public avant leur nomination à titre définitif, le législateur a suivi une recommandation de la Commission de réforme des pensions 2020-2040. Le rapport « Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension » mentionne :

« 15.2.3. Calcul de la pension de retraite

La question des années de service en tant que temporaires – les *services temporaires* doit être abordée préalablement à la formulation de réformes possibles sur le plan du calcul de la pension. La jurisprudence prévoit que, dans le régime des pensions du secteur public, les services accomplis par un membre du personnel non nommé sont, après sa nomination, reversés du régime de pensions des travailleurs salariés au régime de pension du secteur public. La Commission est d'avis que les services temporaires doivent être maintenus à l'avenir dans le régime des travailleurs salariés. Un très grand nombre d'arguments étayaient cette vision.

L'exclusion des services temporaires du régime de pensions du secteur public permet de remédier à la problématique des abus sous forme de nomination tardive. Une nomination tardive met en effet sous pression l'organisation solidaire des pools de pensions car le coût de cette pension de fonctionnaire est en grande partie reporté sur les autres employeurs publics au sein de ce pool. Dans le pool de pensions solidarisé de l'ONSSAPL, cette manière d'agir est sanctionnée, ce qui n'était jusqu'ici pas le cas dans le Pool des Parastataux.

Le maintien des services temporaires dans le régime de pension des travailleurs salariés relève de la logique même dans le cas d'une généralisation d'un régime de pensions complémentaires pour les contractuels du secteur public. Plusieurs éléments sont par ailleurs liés.

L'actuelle jurisprudence prévoyant la prise en compte des services temporaires débouche sur un traitement inégal de personnes qui se trouvent dans une situation comparable, du fait

que les services temporaires ne sont transférés que moyennant certaines conditions bien définies.

Enfin, le maintien des services temporaires dans le régime de pension des travailleurs salariés offre l'avantage de supprimer la nécessité des transferts financiers d'un régime à l'autre. Cela permettrait également d'évacuer les actuels problèmes et discussions liés à ces transferts » (pp. 118-119).

B.1.5. Par ailleurs, l'article 5 de la loi du 30 mars 2018 abroge la condition selon laquelle un agent doit avoir presté cinq années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension du secteur public à 63 ans, en supprimant, à l'article 46, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 15 mai 1984 « portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions », les termes « à la condition de compter au moins cinq années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension à l'exclusion des bonifications pour études et des périodes bonifiées à titre de service admis pour la détermination du traitement ».

Depuis cette modification, l'article 46, § 1er, alinéa 1er, précité, dispose :

« Peuvent être admises à la pension le 1er jour du mois qui suit celui de leur 63e anniversaire ou le premier jour du mois qui suit la date de la cessation de leurs fonctions si elle est postérieure, les personnes qui :

1° peuvent faire valoir au moins 42 années de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension dans le régime des agents de l'Etat;

2° et ont terminé leur carrière après le 31 décembre 1976 et peuvent faire valoir des services admissibles postérieurs à cette date ».

B.1.6. Dans le droit fil de l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018, l'article 6 de la même loi rend l'article 160 de la Nouvelle loi communale inapplicable aux personnes qu'il vise et dont la première nomination à titre définitif est intervenue après le 30 novembre 2017.

L'article 160 de la Nouvelle loi communale est la seule disposition législative qui consacre textuellement la pratique administrative consistant à prendre en considération, pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, tous les services fournis par un agent auprès d'un employeur public, y compris ceux que cet agent a fournis avant sa nomination. Il dispose :

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

B.1.7. En vertu de l'article 10 de la loi du 30 mars 2018, les articles 3 et 6 de la même loi sont entrés en vigueur le 1er mai 2018.

B.2.1. Parallèlement à l'instauration d'un « régime de pension mixte » pour les fonctionnaires nommés, le législateur a apporté des modifications au cadre législatif relatif aux pensions complémentaires. Ces modifications visent à encourager les employeurs publics à constituer des pensions complémentaires pour leurs agents contractuels, ainsi qu'à les contraindre d'externaliser la gestion des pensions complémentaires à un organisme de pension.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Le présent projet vise par ailleurs à apporter des adaptations à la réglementation des pensions complémentaires afin de mieux tenir compte des spécificités propres au secteur public notamment en matière de relations collectives et dès lors d'encourager, comme le prévoit l'accord de gouvernement, les administrations publiques et les organismes publics à développer un régime de pension complémentaire pour leurs personnels contractuels. Comme indiqué précédemment, l'État fédéral montrera l'exemple et instaurera une pension complémentaire pour son personnel contractuel. Les administrations seront tenues progressivement de confier leurs pensions complémentaires à un organisme de pension » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 7).

À cette fin, les articles 15 à 20 de loi du 30 mars 2018 modifient la loi du 28 avril 2003 « relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale » (ci-après : la loi du 28 avril 2003).

Les articles 21 et 22 de la loi du 30 mars 2018 modifient, quant à eux, la loi du 27 octobre 2006 « relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle » (ci-après : la loi du 27 octobre 2006).

B.2.2. L'exposé des motifs mentionne :

« Actuellement déjà, il est possible pour un employeur public de prévoir des engagements de pension complémentaire pour les membres de son personnel contractuel.

Dans ce cas, tant la législation sociale que prudentielle relative aux pensions complémentaires est applicable.

Ainsi, les engagements de pension pour les membres du personnel contractuel du secteur public qui existent aujourd'hui sont soumis aux dispositions de la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale (ci-après LPC). En effet, la LPC est applicable aux travailleurs. La notion de travailleur est définie à l'article 3, § 1er, 7° de la LPC comme une personne occupée en exécution d'un contrat de travail. Un membre du personnel contractuel du secteur public répond à cette définition. Un membre du personnel nommé à titre définitif, par contre, ne relève pas du champ d'application personnel de la LPC. Un stagiaire de la fonction publique ne relève pas non plus du champ d'application personnel de la fonction publique car il est assimilé en principe à un membre du personnel nommé à titre définitif.

Lors de son adoption en 2003, cela avait déjà été confirmé puisque la LPC précisait déjà dans son article 3, § 2, comment certains termes de la loi doivent être lus lorsqu'il s'agit d'un engagement de pension des personnes morales de droit public.

D'ailleurs, dans le secteur public, de nombreuses initiatives ont été prises pour développer des pensions complémentaires.

Le présent titre a pour objet d'encourager encore davantage le développement par les administrations publiques et organismes publics des pensions complémentaires. Pour ce faire, il convenait d'apporter certaines précisions dans la LPC pour mieux tenir compte de certaines spécificités propres au secteur public.

Une première spécificité concerne les relations collectives.

[...]

Il précise également les conséquences de la nomination à titre définitif d'un membre du personnel contractuel. La nomination à titre définitif sera considérée comme une sortie au sens de la LPC dont les effets sont toutefois reportés à la fin de la nomination à titre définitif ou à la date du transfert en cas de transfert de l'agent nommé à titre définitif vers un autre employeur public » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 24-26).

B.3.1. Enfin, la loi du 30 mars 2018 prévoit deux mécanismes financiers destinés, d'une part, à inciter les pouvoirs locaux à constituer des pensions complémentaires pour les membres de leur personnel contractuel (article 12) et, d'autre part, à prévoir un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (ci-

après : le Fonds de pension solidarisé) (article 28), créé par la loi du 24 octobre 2011 « assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives » (ci-après : la loi du 24 octobre 2011).

B.3.2. L'article 12 de la loi du 30 mars 2018 prévoit en effet une déduction de 50 % du coût exposé par des pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé pour financer une pension complémentaire destinée à leur personnel contractuel au cours de l'année civile considérée de la « cotisation de responsabilisation » visée à l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 précitée, dont ces pouvoirs locaux doivent, le cas échéant, s'acquitter.

Le commentaire des articles mentionne :

« Le gouvernement souhaite à présent affiner davantage la responsabilisation individuelle introduite par la loi du 24 octobre 2011. Il souhaite que, dans la facture de responsabilisation individuelle, il soit tenu compte du coût exposé pour la constitution d'une pension complémentaire au profit du personnel contractuel par les employeurs publics responsabilisés. Il faut en effet pouvoir tenir compte de l'effort financier ainsi fourni par ces employeurs publics alors même qu'ils ont par ailleurs une charge propre de pension légale pour leurs anciens membres du personnel nommé et leurs ayants droit qui implique qu'ils sont responsabilisés à titre individuel.

L'article 12 du projet prévoit donc que 50 % du coût exposé par l'employeur pour financer la pension complémentaire de son personnel contractuel au cours de l'année civile considérée est déduit de la facture de responsabilisation individuelle. Cette déduction ne peut avoir pour effet qu'un montant doive être remboursé à l'employeur public concerné. La déduction ne peut intervenir que dans les limites de la facture de responsabilisation individuelle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 19-20).

B.3.3. L'article 28 de la loi du 30 mars 2018 prévoit l'affectation au Fonds de pension solidarisé d'une partie de la cotisation de modération salariale payée à la Gestion globale de l'Office national de sécurité sociale (ONSS) par les pouvoirs locaux affiliés à ce Fonds.

Le commentaire des articles mentionne :

« Cet article tend à affecter une part du revenu de la cotisation de modération salariale, que les administrations provinciales et locales paient pour leurs agents statutaires, au financement du régime de pension de ces agents. Cette quote-part est fixée de manière forfaitaire à un montant déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, lequel est indexé annuellement et est affecté depuis la Gestion globale au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

Par conséquent, l'ONSS – Gestion globale devra verser ce montant au Service fédéral des Pensions qui, depuis le 1er janvier 2017, est responsable de la gestion du Fonds de pension solidarisé. Le nouveau paragraphe *2ter* de l'article 24 de la loi du 29 juin 1981 constitue la base légale de ce versement » (*ibid.*, p. 42).

Quant à l'étendue du recours

B.4.1. La partie requérante dans l'affaire n° 7003 et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, sollicitent l'annulation de la loi du 30 mars 2018, et en particulier de ses articles 2, 3, 5, 10 et 15 à 23.

Les parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 et le Collège de la Commission communautaire française, partie intervenante, demandent l'annulation totale de la loi du 30 mars 2018.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 sollicitent l'annulation des articles 3, § 2, et 6 de la loi du 30 mars 2018.

La partie requérante dans l'affaire n° 7029 demande l'annulation des articles 12 et 28 de la loi du 30 mars 2018.

B.4.2. Dans son mémoire dans l'affaire n° 7003, le Conseil des ministres soutient que le recours vise les seuls articles 2, 3, 5, 10 et 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018 et que la partie requérante émet uniquement des critiques à l'encontre de l'article 3, § 2, et des articles 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018. Pour le reste, le recours serait irrecevable, faute de griefs.

Dans son mémoire dans les affaires n^{os} 7021, 7024, 7025, 7028 et 7029, le Conseil des ministres estime que seuls les articles 3, § 2, 6, 12 et 28 de la loi du 30 mars 2018 sont soumis à la censure de la Cour et que les autres dispositions ne font pas l'objet d'une critique spécifique. Par ailleurs, le Conseil des ministres soulève de nombreuses exceptions d'irrecevabilité partielle de moyens.

B.4.3. Les parties requérantes soutiennent que :

(1) l'autorité fédérale n'est pas compétente pour imposer aux communautés et régions, par les articles 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018, d'instituer une pension complémentaire en faveur de leurs agents contractuels;

(2) le « régime de pension mixte » institué par les articles 3, 6 et 10 de la loi du 30 mars 2018 à l'égard des agents statutaires nommés après le 30 novembre 2017 qui ont travaillé auprès d'un employeur public avant leur nomination à titre définitif viole le principe d'égalité contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que les principes de la non-rétroactivité, de la confiance légitime et de la sécurité juridique, l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, le principe de la loyauté fédérale et le droit de propriété;

(3) les mécanismes financiers instaurés par les articles 12 et 28 de la loi du 30 mars 2018 sont contraires au principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il s'ensuit que les critiques des parties requérantes visent les seuls articles 3, § 2, 6, 10, 12, 15 à 23 et 28 de loi du 30 mars 2018.

B.4.4. La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions, sous réserve d'une limitation plus précise lors de l'examen des moyens, notamment au regard des nombreuses exceptions d'irrecevabilité partielle de moyens soulevées par le Conseil des ministres.

Quant au fond

B.5. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et des articles 170, 172 et 191 de celle-ci.

La Cour examine successivement :

- les moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences par les articles 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018 (affaires n^{os} 7003, 7021, 7024 et 7025);

- les moyens pris de la violation des articles 10, 11 et 107 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les principes de la sécurité juridique, de la confiance légitime et de la non-rétroactivité des lois, par les articles 3, § 2, 6 et 10 de la loi du 30 mars 2018 (affaires n^{os} 7003, 7021, 7024, 7025 et 7028);

- les moyens pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution (droit à la sécurité sociale) par les articles 3, § 2, et 6 de la loi du 30 mars 2018 (affaires n^{os} 7003, 7021, 7024, 7025 et 7028);

- les moyens relatifs à la violation des articles 23 et 143, § 1er, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée et avec les articles 2, paragraphe 1, et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 (affaire n^o 7003);

- le moyen pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution (droit de négociation collective) par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 (affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025);

- le moyen pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 (affaire n^o 7003);

- le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 12 et 28 de la loi du 30 mars 2018 (affaire n° 7029).

1. En ce qui concerne les moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences

B.6. La partie requérante dans l'affaire n° 7003 et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, prennent un premier moyen de la violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que les articles 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018, qui forment le titre 4, intitulé « Modifications à la réglementation des pensions complémentaires en ce qui concerne les engagements de pension publics », imposent aux communautés et aux régions de prendre des engagements de pension publics en matière de pension complémentaire pour les agents relevant des services de leurs gouvernements.

Les parties requérantes dans les affaires n°s 7021, 7024 et 7025 prennent un troisième moyen, également de la violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que la loi du 30 mars 2018 permet aux communautés et aux régions de souscrire une assurance complémentaire pour les membres de leur personnel contractuel.

Les mêmes parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec les articles 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, c), et 130, § 1er, alinéa 1er, 3°, de la Constitution, en ce que la loi du 30 mars 2018 permet aux employeurs publics de souscrire de manière autonome un contrat d'assurance pension complémentaire.

Les dispositions visées dans les moyens s'opposeraient à ce qu'une loi ordinaire organise, en matière de pension, une délégation de compétences de l'autorité fédérale aux entités fédérées, laquelle risque, au surplus, d'entraîner une disparité dans les régimes de pension applicables aux membres du personnel des divers services publics.

B.7.1. Dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025, le Conseil des ministres soutient que les troisième et quatrième moyens sont irrecevables, faute de griefs et que, subsidiairement, ces moyens sont uniquement dirigés contre l'article 19 de la loi du 30 mars 2018.

La partie requérante dans l'affaire n° 7003 et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sollicitent l'annulation des articles 15 à 23 de la loi du 30 mars 2018.

B.7.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.7.3.1. En critiquant le fait que les employeurs publics, parmi lesquels les communautés et les régions, se voient confier le soin d'instaurer une pension complémentaire pour leurs agents contractuels, les parties requérantes mettent en cause les articles 15 à 20 de la loi du 30 mars 2018, qui forment le chapitre Ier, intitulé « Modifications à la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale » du titre 4 de la loi du 30 mars 2018.

B.7.3.2. En affirmant que le législateur aurait rendu obligatoire le choix du mécanisme de pension complémentaire, en ce que l'article 22 de la loi du 30 mars 2018 insère un paragraphe 3 dans l'article 136 de la loi du 27 octobre 2006, la partie requérante dans l'affaire n° 7003 procède à une lecture erronée de cette disposition. Seule l'externalisation de la gestion des régimes de retraite extra-légaux des administrations publiques vers des entreprises d'assurance ou des institutions de retraite professionnelle a été rendue obligatoire par cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 38).

Par ailleurs, l'article 136, § 3, de la loi du 27 octobre 2006 a été remplacé par l'article 131 de la loi du 11 janvier 2019 « relative à la transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les

activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) et modifiant la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle ». Or, cette loi n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour dans le délai visé par l'article 3, § 1er, de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989.

B.7.3.3. En conséquence, la Cour limite son examen aux articles 15 à 20 de la loi du 30 mars 2018.

B.8.1. L'article 179 de la Constitution dispose :

« Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi ».

L'article 127, § 1er, de la Constitution dispose :

« Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

[...]

2° l'enseignement, à l'exception :

[...]

c) du régime des pensions;

[...] ».

En vertu de l'article 130, § 1er, de la Constitution, le Parlement de la Communauté germanophone règle l'enseignement dans les mêmes limites que celles qui sont fixées à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°.

L'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« § 1. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, à l'exception :

[...]

- des régimes de pension du personnel et des mandataires ».

L'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« § 1er. Sans préjudice de l'article 88, chaque Gouvernement dispose en propre d'une administration, d'institutions et d'un personnel.

[...]

§ 3. Les Communautés et les Régions fixent les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel définitif, temporaire et auxiliaire, à l'exception des règles relatives aux pensions. En matière de pensions, leur personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'Etat.

[...] ».

B.8.2.1. L'article 87, § 3, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, depuis son remplacement par l'article 12, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1988 « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles », attribue aux communautés et aux régions la compétence de fixer les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel définitif, temporaire et auxiliaire, à l'exception des règles relatives aux pensions pour lesquelles les règles du personnel de l'État sont d'application (*Doc. parl.*, Chambre, SE 1988, n° 516/1, p. 28). En matière de pensions, le personnel des communautés et des régions, à l'exception du personnel des services, établissements et entreprises visés à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, reste donc soumis aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux agents de l'autorité fédérale.

La compétence des communautés et des régions consistant à fixer le statut administratif et pécuniaire de leur personnel définitif, temporaire et auxiliaire est liée à leur qualité d'employeur des agents qui relèvent des services de leurs gouvernements.

B.8.2.2. L'article 42 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 « relative à la Sixième Réforme de l'État » a élargi l'autonomie des communautés et des régions en ce qui concerne les statuts du personnel en mettant fin à l'application de plein droit, aux membres du personnel des communautés et des régions, des principes généraux en matière de statut administratif et pécuniaire des agents de l'État, fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Le souhait du législateur spécial était d'« octroyer aux communautés et aux régions la pleine compétence en matière de statut administratif et pécuniaire de leur personnel, à l'exception du régime des pensions » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 176).

B.9.1. Les articles 15 à 20 de la loi du 30 mars 2018 modifient diverses dispositions de la loi du 28 avril 2003. En particulier, ils complètent les définitions légales de la loi du 28 avril 2003 (article 15 de la loi du 30 mars 2018), y insèrent un chapitre IX/1, intitulé « Engagements de pension publics » qui, notamment, définit les organes tenant lieu de conseil d'entreprise auprès des différents employeurs publics (article 19 de la loi du 30 mars 2018) et règlent la sortie d'un affilié à une pension complémentaire en cas de nomination à titre définitif (article 20 de la loi du 30 mars 2018).

B.9.2. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.2, ces modifications ont pour but d'adapter la réglementation des pensions complémentaires, afin de tenir compte des spécificités du secteur public, notamment en matière de relations collectives. Par ces modifications, le législateur a voulu encourager les employeurs publics à créer ou à développer un régime de pension complémentaire pour leurs agents contractuels.

B.10.1. Lorsqu'elle est constituée au bénéfice de travailleurs salariés, la pension complémentaire se définit comme « la pension de retraite et/ou de survie en cas de décès de l'affilié avant ou après l'âge de retraite, ou la valeur en capital qui y correspond, qui sont octroyées sur la base de versements obligatoires déterminés dans un règlement de pension ou

une convention de pension en complément d'une pension fixée en vertu d'un régime légal de sécurité sociale » (article 3, § 1er, 1°, de la loi du 28 avril 2003).

L'engagement de pension est « l'engagement d'un organisateur de constituer une pension complémentaire au profit d'un ou plusieurs travailleurs et/ou leurs ayants droit » (article 3, § 1er, 2°, de la loi du 28 avril 2003).

L'article 3, § 1er, 5°, de la loi du 28 avril 2003 définit l'« organisateur » comme :

« a) la personne morale qui répond aux conditions cumulatives suivantes :

1. lorsqu'elle intervient pour plusieurs commissions et/ou sous-commissions paritaires, elle a pour unique objet la constitution de pensions complémentaires;

2. elle est composée paritairement et;

3. elle est désignée via une convention collective de travail conclue au sein d'une commission ou sous-commission paritaire, constituée en vertu du chapitre III de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, qui instaure un régime de pension;

b) un employeur qui prend un engagement de pension ».

L'article 5, § 1er, de la loi du 28 avril 2003 dispose :

« La décision d'instaurer, de modifier ou d'abroger un engagement de pension relève de la compétence exclusive de l'organisateur ».

B.10.2. La pension complémentaire des travailleurs salariés est une pension extra-légale relevant du « deuxième pilier » de pension constituée par l'employeur auprès d'un organisme d'assurance ou au moyen d'un fonds de pension dans le but de compléter la pension légale des travailleurs. L'employeur est libre de prendre ou non un tel engagement de pension.

B.11.1. En vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la protection de l'épargne et le droit des assurances relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la même loi spéciale attribue expressément à l'autorité fédérale la compétence en matière de droit du travail et de sécurité sociale.

B.11.2. Sur la base de ces compétences, qui comprennent celle de régler les avantages extra-légaux en matière de pension accordés à des travailleurs salariés, y compris par un employeur public, l'autorité fédérale a pu modifier le cadre législatif et réglementaire des pensions complémentaires.

Le législateur fédéral était dès lors compétent pour adopter les articles 15 à 20 de la loi du 30 mars 2018, qui modifient la loi du 28 avril 2003.

B.12.1. 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. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.8.2.1 et B.8.2.2, cette disposition accorde une large autonomie aux communautés et aux régions pour fixer, en leur qualité d'employeur, les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel.

B.12.2. En instaurant un engagement de pension complémentaire sur la base de leur compétence de fixer les règles relatives au statut de leur personnel, les communautés et les régions n'interfèrent pas dans la compétence de l'autorité fédérale de fixer les « règles relatives aux pensions », visées à l'article 87, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette compétence s'accorde par ailleurs avec l'article 87, § 3, alinéa 1er, dernière phrase, de la même loi, en vertu duquel « en matière de pensions, leur personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'Etat ».

En effet, les « règles relatives aux pensions » visées dans cette disposition concernent les pensions à charge du Trésor public, accordées en vertu d'une loi, au sens de l'article 179 de la Constitution, et non des avantages extra-légaux en matière de pension qu'un employeur

public décide librement d'instituer auprès d'un organisme assureur ou au moyen d'un fonds de pension au bénéfice de ses agents contractuels.

B.13. S'il peut en découler une disparité dans les montants de pension versés aux agents de la fonction publique ayant travaillé tout ou partie de leur carrière en tant qu'agents contractuels, elle est le résultat de l'exercice par des autorités différentes d'une compétence en matière de statut du personnel, de sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

B.14. Les moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne sont pas fondés.

2. En ce qui concerne les moyens pris de la violation des articles 10, 11 et 107 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les principes de la sécurité juridique, de la confiance légitime et de la non-rétroactivité des lois

B.15. La partie requérante dans l'affaire n° 7003 prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de la non-rétroactivité des lois et de la confiance légitime, en ce que les articles 2, 3, 5 et 10 de la loi du 30 mars 2018 prévoient que les services fournis en qualité de membre du personnel contractuel d'un employeur public ne sont plus pris en compte pour le calcul de la pension publique de l'agent nommé à titre définitif après le 30 novembre 2017.

Elle critique également l'absence de motifs impérieux d'intérêt général qui justifieraient l'application immédiate de la loi du 30 mars 2018, ainsi que le caractère rétroactif de cette dernière, qui aurait trompé la confiance légitime des administrations et agents concernés.

Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois, en ce que la loi du

30 mars 2018 a un effet rétroactif, qui entraîne des effets préjudiciables pour les agents nommés à titre définitif entre le 30 novembre 2017 et la date d'entrée en vigueur de la loi, à savoir le 1^{er} mai 2018.

Elles prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 107 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que les agents sont discriminés selon la date de leur nomination définitive, qui constitue le critère permettant de déterminer si un agent doit être soumis au régime de pension antérieur ou au régime de pension postérieur à la loi du 30 mars 2018. Le législateur ne respecterait pas le « principe d'unicité » de la carrière, lequel serait prévu par l'article 107 de la Constitution.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les principes généraux de droit de la non-rétroactivité des lois et de la sécurité juridique, en ce que les articles 3, § 2, et 6 de la loi du 30 mars 2018 ont pour effet que des fonctionnaires qui sont déjà nommés à la date de l'entrée en vigueur de la loi, à savoir le 1^{er} mai 2018, se voient accorder des pensions différentes selon qu'ils ont été nommés à titre définitif avant ou après le 30 novembre 2017. Elles critiquent en particulier la situation des agents nommés entre le 30 novembre 2017 et le 1^{er} mai 2018, auxquels est imposé le nouveau « régime de pension mixte » des fonctionnaires, alors que ce régime n'était pas encore en vigueur au moment de leur nomination.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, se rallie aux premier et deuxième moyens dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 et au premier moyen dans l'affaire n° 7028.

B.16.1. Comme le Conseil des ministres l'observe dans l'affaire n° 7003, la Cour ne peut connaître de la différence de traitement entre les agents contractuels selon que leur employeur a pris ou non un engagement de pension complémentaire et de la différence en termes de montant de pension qui en résulte, puisque ces différences découlent d'une décision de l'employeur, et non de la loi du 30 mars 2018.

En revanche, la Cour tient compte, lors de l'examen du moyen, de la circonstance que tous les agents contractuels ne bénéficient pas nécessairement d'une pension complémentaire ou, à supposer qu'ils en bénéficient, pas à un taux de cotisation identique.

B.16.2. Le Conseil des ministres soutient encore que le premier moyen dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 est partiellement irrecevable, dès lors qu'il serait uniquement dirigé contre l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018. Dans l'affaire n^o 7003, le Conseil des ministres estime également qu'en ce que la partie requérante critique la suppression de la prise en considération des services accomplis en qualité d'agent contractuel dans un régime de pension du secteur public, elle critique uniquement l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018.

B.16.3. Les moyens invoqués dans les affaires n^{os} 7003, 7021, 7024, 7025 et 7028 ne visent que les articles 3, § 2, 6 et 10 de la loi du 30 mars 2018, de sorte que la Cour limite son examen à ces dispositions.

La différence de traitement entre les agents nommés à titre définitif avant ou après le 30 novembre 2017

B.17. La partie requérante dans l'affaire n^o 7003 estime que, d'une part, la différence de traitement entre les agents ayant une ancienneté de service identique nommés avant ou après le 30 novembre 2017 et, d'autre part, la différence de traitement entre les agents ayant une ancienneté de service supérieure nommés après le 30 novembre 2017 et les agents ayant une ancienneté de service moindre nommés avant le 30 novembre 2017 sont discriminatoires.

Ces différences de traitement, qui sont examinées conjointement, se résument à la différence de traitement, créée par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018, entre, d'une part, les agents nommés à titre définitif avant le 30 novembre 2017 dont les services accomplis auprès d'un employeur public en qualité de membre du personnel non nommé sont pris en considération dans un régime de pension du secteur public et, d'autre part, les agents nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 dont les services accomplis en qualité de membre

du personnel non nommé ne peuvent être pris en considération dans un régime de pension du secteur public.

Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 critiquent en substance la même différence de traitement.

B.18. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.19. Le critère de distinction utilisé entre les deux catégories de personnes comparées, à savoir la date de nomination des agents, est objectif.

B.20.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 30 mars 2018 que le législateur a poursuivi plusieurs objectifs en instaurant un « régime de pension mixte » pour les agents statutaires qui ont travaillé auprès d'un employeur public avant leur nomination à titre définitif.

B.20.2.1. L'exposé des motifs mentionne :

« Dans la situation actuelle, des services contractuels prestés de façon identique auprès d'un même employeur seront en matière de pension de retraite valorisés de manière différente selon que l'agent termine sa carrière muni ou non d'une nomination à titre définitif, les services prestés par des agents nommés par la suite à titre définitif étant mieux valorisés que ceux prestés par les personnes qui terminent leur carrière sans avoir été nommées, ce qui à l'égard de ces dernières constitue une inégalité de traitement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 4).

Et :

« Par ailleurs, à la différence de ce que soutient le Conseil d'État, le projet n'entraîne pas une inégalité de traitement. Il met fin au contraire à une différence de traitement. En effet, comme précédemment indiqué, dans la situation actuelle, des services contractuels prestés de façon identique auprès d'un même employeur sont en matière de pension de retraite valorisés de manière différente selon que l'agent termine sa carrière muni ou non d'une nomination à titre définitif. Le projet de loi met fin à cette différence de traitement » (*ibid.*, p. 6).

Il s'ensuit que le législateur a entendu mettre fin à la différence de traitement créée entre les agents contractuels, selon qu'ils sont ou non nommés à titre définitif avant la fin de leur carrière, en mettant un terme à la pratique administrative consistant à prendre en compte tous les services fournis auprès d'un employeur public dans un régime de pension du secteur public, y compris les services accomplis avant la nomination de l'agent à titre définitif.

B.20.2.2. En commission, le ministre des Pensions a précisé que la loi du 30 mars 2018 a pour objectif de mettre fin à une discrimination entre les agents contractuels et les agents statutaires de la fonction publique, en ce qui concerne leurs droits de pension respectifs :

« L'objectif premier du projet n'est pas de bouleverser totalement le système de responsabilisation ni d'imposer par principe à tous les pouvoirs locaux un deuxième pilier. Le projet vise à mettre fin à la discrimination dont sont victimes les contractuels du secteur public en leur permettant de bénéficier à l'avenir d'une pension complémentaire et de bénéficier donc d'une meilleure pension » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 35).

B.20.3. Toujours en commission, le ministre des Pensions a déclaré que le projet de loi avait essentiellement pour objectifs, d'une part, de garantir à long terme le financement des pensions octroyées aux agents statutaires locaux et, d'autre part, d'encourager les employeurs du secteur public à proposer un deuxième pilier de pension à leurs agents contractuels (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/006, p. 4).

À propos de l'objectif qui consiste à garantir le financement des pensions des agents statutaires des pouvoirs locaux, les divers rapports faits en commission mentionnent :

« La loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives (la loi du 24 octobre 2011) n'a pas atteint l'objectif inscrit dans son intitulé : elle a certes assuré une nouvelle répartition de la charge de ces pensions, en particulier par la responsabilisation des administrations locales, mais n'a aucunement pu freiner la croissance desdites charges. [...]

Les réformes opérées depuis le début de la législature en cours (à savoir la suppression progressive de la bonification pour diplôme pour la carrière et le relèvement des conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée) ont déjà permis de réduire cette croissance : selon les dernières estimations, les charges totales s'élèveraient à 2,957 millions d'euros en 2021. Ces mesures sont cependant insuffisantes s'il s'agit de prévenir, dans les années à venir, une augmentation excessive des taux de cotisation. Outre les réformes déjà mises en œuvre, il s'impose de prendre d'urgence de nouvelles mesures afin de garantir la soutenabilité financière des pensions octroyées aux agents statutaires locaux » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, pp. 3-4).

Et :

« Le ministre insiste sur les dangers qu'entraîne pour les communes l'application de la législation actuelle. Sans modification de cette dernière, les dépenses du Fonds de pension solidarisé passeront de 2 milliards 473 millions d'euros en 2017 à 3 milliards 203 millions d'euros en 2023. Les récentes modifications législatives qui ont permis de relever l'âge de la pension anticipée et de revoir les règles relatives à la bonification pour diplôme ont déjà contribué à enrayer cette évolution. Alors qu'en 2014, l'on évaluait les dépenses du Fonds pour 2021 à 2 milliards 957 millions, les évaluations actuelles ont pu être revues à la baisse de 170 millions d'euros.

De même, le ministre insiste sur l'urgence d'une réforme au vu de l'évolution extrêmement défavorable aux pouvoirs locaux du coefficient de responsabilisation. Sans modification législative, ce dernier passera de 50 % en 2017 à 60 % en 2020, 85 % en 2021, 90 % en 2022 et 95 % en 2023. La charge financière de la cotisation de responsabilisation sur les communes passerait ainsi de 377 millions d'euros en 2017 à 855 millions d'euros en 2022. Les effets cumulés de ce projet et de la rétrocession de la cotisation de modération salariale permettront de limiter cette augmentation : le coefficient de responsabilisation se stabilise à 50 % jusqu'en 2021. Il augmente ensuite pour atteindre 64 % en 2022 et 71 % en 2023 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/006, pp. 8-9).

La loi du 30 mars 2018 s'inscrit donc dans la réforme globale des pensions visant à assurer la pérennité des régimes de pension, dont ceux du secteur public, en particulier au niveau local.

B.20.4. En lien avec l'objectif qui consiste à assurer la pérennité des régimes de pension, il ressort du rapport fait en commission que le législateur a également entendu lutter contre la pratique des nominations tardives :

« Cela fait des années que les trois associations de villes et communes de Belgique réclament cette mesure afin de lutter contre la pratique des nominations tardives, qui alourdissent considérablement la charge des pensions locales.

Étant donné que les services contractuels suivis d'une nomination peuvent actuellement être pris en compte dans le calcul de la pension du secteur public, il n'est pas rare que des employeurs du secteur public, en particulier au niveau local, nomment des membres du personnel à la fin de leur carrière. Ils ont ainsi la possibilité d'accorder à faible coût une pension du secteur public pour l'ensemble de la carrière, en ce compris les prestations effectuées en tant que membre du personnel contractuel. Les cotisations dues pour un membre du personnel contractuel sont en effet très inférieures à celles qui doivent être versées pour un membre du personnel statutaire.

La pratique des nominations tardives s'est aggravée. L'âge moyen de nomination par les pouvoirs locaux ne cesse d'augmenter : alors qu'en 2014, l'âge moyen au moment de la nomination était encore de 41 ans, en 2015, il était passé à 43 ans. Un quart des nominations intervient même après l'âge de 50 ans. À compter du 1er décembre 2017, la pension mixte mettra un terme à cette pratique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 4).

Le rapport précité de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 précise à cet égard :

« Une nomination tardive met en effet sous pression l'organisation solidaire des pools de pensions car le coût de cette pension de fonctionnaire est en grande partie reporté sur les autres employeurs publics au sein de ce pool. Dans le pool de pensions solidarisé de l'ONSSAPL, cette manière d'agir est sanctionnée, ce qui n'était jusqu'ici pas le cas dans le Pool des Parastataux » (p. 118).

Enfin, il ressort du mémoire en réplique introduit par le Conseil des ministres que, selon les calculs effectués par le Service fédéral des Pensions, le coût annuel généré par les nominations tardives est supérieur à 50 millions d'euros. Le coût cumulé des services contractuels pour les pensions ayant pris cours entre 2012-2017 (nominations tardives) s'élève, en 2017, à plus de 300 millions d'euros. Pour les futures pensions des agents statutaires actifs ayant été nommés en fin de carrière, le coût cumulé est estimé à près de 5 milliards d'euros pour la période 2018-2061.

B.20.5. Enfin, il ressort encore du commentaire des articles que le législateur a poursuivi un but de simplification administrative :

« La non prise en compte des services comme contractuels dans la pension de fonctionnaire et le maintien de ces services dans la pension de travailleur salarié permet une

simplification administrative puisque plus aucun transfert du régime de pension des salariés vers le régime de pension des fonctionnaires ne sera nécessaire.

En effet, au moment où ils prestent leurs services rendus en tant que contractuels, les agents concernés sont soumis au régime de pension des travailleurs salariés. Lorsque ces personnes sont nommées à titre définitif, comme ces services deviennent admissibles dans une pension du secteur public, un transfert des cotisations personnelles et patronales a lieu du régime des travailleurs salariés vers celui du secteur public qui devient applicable à l'agent suite à sa nomination définitive. Un tel transfert est prévu par l'article 1er de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pension du secteur public et ceux du secteur privé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 12).

B.21.1. En matière socio-économique, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. La mesure consistant à ne plus prendre en compte, dans un régime de pension du secteur public, les services qu'un agent a accomplis auprès d'un employeur public avant sa nomination à titre définitif est pertinente au regard des objectifs qui sont poursuivis par le législateur et que la Cour ne saurait critiquer, dès lors qu'ils ne peuvent être qualifiés d'illégitimes.

B.21.2. En effet, selon les prévisions, l'instauration d'un « régime de pension mixte » aura pour effet de faire perdre à certains employeurs publics l'intérêt de nommer tardivement des agents contractuels pour faire bénéficier ceux-ci d'une pension publique complète, à charge du Trésor public ou d'un système de pension solidarisé dont ils font, le cas échéant, partie, sans avoir versé les cotisations correspondantes pour financer une telle pension, généralement plus élevée, au cours de la carrière de ces agents. De ce fait, et eu égard aux chiffres fournis par le Conseil des ministres, l'instauration d'un « régime de pension mixte » est une mesure qui permet de mettre fin aux nominations tardives, ce qui pourrait contribuer à assurer la pérennité des régimes de pension du secteur public, en particulier au niveau local.

B.21.3. Par ailleurs, l'instauration d'un « régime de pension mixte » pour les agents qui ont travaillé auprès d'un employeur public avant leur nomination à titre définitif a pour effet de rapprocher les montants de pension des agents contractuels, dont les uns sont nommés en fin de carrière et les autres ne sont jamais nommés, de sorte que l'objectif poursuivi par le législateur de mettre fin à cette différence de traitement est atteint.

B.21.4. Enfin, puisque la mesure contestée permet d'éviter des transferts financiers du régime de pension des travailleurs salariés vers le régime de pension du secteur public, l'objectif de la simplification administrative est également atteint.

B.22.1. La Cour doit encore examiner si le choix du législateur de ne plus tenir compte des services qu'un agent a prestés avant sa nomination à titre définitif auprès d'un employeur public, pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, emporte des effets disproportionnés.

B.22.2. En matière socio-économique, comme il est dit en B.21.1, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui lui confère une liberté étendue dans le choix des mesures qui s'imposent pour assurer et optimiser le financement des pensions du secteur public.

B.22.3.1. Sur la base de ce pouvoir d'appréciation étendu, le législateur a raisonnablement pu considérer qu'il convenait de mettre fin à une pratique administrative, développée en marge de la loi, qui était à la source d'une différence de traitement entre, d'une part, les agents qui ont travaillé la plupart de leur carrière dans des liens d'un contrat de travail et qui bénéficient d'une pension complète du secteur public en raison d'une nomination tardive et, d'autre part, les agents contractuels qui n'ont jamais été nommés à titre définitif et qui, de ce fait, n'ont droit qu'à une pension du régime de pension des travailleurs salariés. En effet, la poursuite de cette pratique administrative, qui repose sur la fiction que les agents contractuels nommés en fin de carrière auraient travaillé en qualité d'agent statutaire durant toute leur carrière et que, partant, des cotisations en vue du financement de leur pension du secteur public auraient été versées durant toute leur carrière, n'était économiquement plus tenable dans un contexte budgétaire d'accroissement constant de la charge des pensions.

Contrairement à ce que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 soutiennent, l'abandon de cette pratique administrative est donc justifié et n'est pas incompatible avec le principe d'égalité.

B.22.3.2. La différence de traitement entre les agents sous contrat de travail dont certains sont nommés en fin de carrière et d'autres ne sont jamais nommés est une réalité dont le législateur a pu tenir compte et à laquelle il a pu chercher à mettre fin par l'adoption de l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018.

B.22.4.1. Pour compenser partiellement la diminution du montant de la pension qu'entraîne la mesure attaquée pour les agents contractuels nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017, le législateur a facilité et encouragé l'instauration d'un engagement de pension complémentaire par les employeurs publics.

Or, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis, la simple possibilité de mettre en place un régime de pension complémentaire pour les agents contractuels engendre une grande incertitude quant à la question de savoir si un tel régime de pension sera effectivement créé par leurs employeurs et, si tel est le cas, quelle sera l'augmentation du montant de la pension effectivement perçue par les affiliés et par leurs ayants droit.

Par ailleurs, il n'est pas certain que des pensions complémentaires puissent être constituées pour les services que des agents contractuels ont accomplis avant que leurs employeurs aient instauré un engagement de pension complémentaire.

B.22.4.2. Bien que l'étendue exacte de la diminution de pension légale ne puisse pas être connue dans chaque situation, il ressort des travaux préparatoires qu'« un financement d'une pension complémentaire à concurrence de 6 % du salaire est le niveau moyen nécessaire de financement d'une pension complémentaire qui, ajoutée à la pension légale de travailleur salarié, permet d'obtenir un avantage de pension correspondant à la pension légale de fonctionnaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 23), du moins en cas de pension complémentaire constituée au cours d'une carrière complète.

La réforme des pensions opérée par la loi du 30 mars 2018 était, au surplus, annoncée depuis l'accord du gouvernement du 10 octobre 2014. Elle a été négociée au sein du comité commun à l'ensemble des services publics (le « Comité A »), comme il ressort du protocole n° 210/1 du 30 juin 2017, et a été concrétisée dans le projet de loi déposé le 19 octobre 2017, ce qui a raisonnablement pu permettre aux employeurs publics de prendre les mesures nécessaires pour instituer un engagement de pension complémentaire, même si celles-ci n'ont une incidence favorable majeure que pour les membres du personnel qui ont encore une perspective de carrière relativement longue.

B.22.4.3. Ainsi, bien que la concordance entre l'instauration d'une pension complémentaire et celle du « régime de pension mixte » dans le secteur public, par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018, ne soit pas assurée, la mesure attaquée n'emporte pas des effets à ce point graves qu'elle serait manifestement disproportionnée.

B.22.5. En conséquence, la différence de traitement mentionnée en B.17 n'est pas sans justification raisonnable.

La violation, alléguée, des principes de la non-rétroactivité, de la sécurité juridique et de la confiance légitime

B.23.1. Une règle doit être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur.

B.23.2. L'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 est entré en vigueur le 1er mai 2018 en vertu de l'article 10 de la même loi. Cette disposition vise donc l'hypothèse d'agents statutaires qui sont mis à la retraite à partir du 1er mai 2018. Cette disposition, qui prévoit que les services que les agents statutaires nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 ont fournis avant leur nomination auprès d'un employeur public ne sont plus pris en considération dans un régime de pension du secteur public, n'est donc pas rétroactive.

Le principe de la mutabilité du service public implique que les règles du statut du personnel, y compris celles en matière de pension, puissent être modifiées lorsqu'un changement de politique s'impose dans l'intérêt général. La situation des agents nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 n'était pas définitivement accomplie le 1er mai 2018 au regard de leurs droits en matière de pension. Tel était uniquement le cas des agents qui avaient déjà accédé à la retraite au moment de l'entrée en vigueur de l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018.

B.24. La question se pose encore de savoir si la modification des règles de calcul du montant des pensions des agents nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 et avant l'entrée en vigueur de l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 est raisonnablement justifiée eu égard aux attentes légitimes de ces agents quant au fait de bénéficier d'une pension publique pour l'ensemble de leur carrière, y compris pour les services qu'ils ont accomplis en qualité d'agent contractuel, et, dès lors, eu égard au principe de la confiance légitime.

B.25.1. À peine de rendre impossible toute modification législative ou toute réglementation entièrement nouvelle, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.25.2. Compte tenu de ce qui est dit en B.23.2 et de ce que, dès lors, un agent de la fonction publique doit s'attendre à ce que les règles relatives à l'octroi et au calcul de sa pension légale puissent être modifiées au cours de sa carrière, le législateur n'a pas porté une atteinte excessive aux attentes légitimes des agents nommés entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018 de se voir octroyer une pension publique pour l'ensemble de leur carrière, y compris pour les services fournis en qualité d'agent contractuel.

Tel est d'autant plus le cas que le projet du gouvernement de mettre fin à la pratique administrative consistant à prendre en considération les périodes de travail fournies auprès d'un employeur public avant une nomination définitive pour le calcul et l'octroi d'une pension publique était connu avant le 30 novembre 2017. L'accord du gouvernement du 9 octobre 2014 ainsi que les discussions avec les syndicats au sein du comité commun à l'ensemble des services publics, comme il ressort du protocole n° 210/1 du 30 juin 2017, annonçaient la réforme des pensions en question.

Le législateur a donc pu ne pas prévoir de régime transitoire, sans pour autant méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe de la confiance légitime.

La différence de traitement entre, d'une part, les agents nommés à titre définitif entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018 et, d'autre part, les agents nommés à titre définitif avant le 30 novembre 2017

B.26. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 critiquent en particulier la différence de traitement entre les agents qui ont été nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 mais avant l'entrée en vigueur des articles 3, § 2, et 6 de la loi du 30 mars 2018, à savoir le 1er mai 2018, d'une part, et les agents qui ont été nommés à titre définitif avant le 30 novembre 2017, d'autre part. Tandis que les agents relevant de la première catégorie de personnes se voient appliquer le « régime de pension mixte » prévu par les articles 3, § 2, et 6 de la loi du 30 mars 2018, bien que leur nomination à titre définitif ait eu lieu avant l'entrée en vigueur de cette loi, les agents de la seconde catégorie de personnes continuent à bénéficier d'une pension publique complète.

B.27.1. Dans l'avant-projet de loi qui est devenu la loi du 30 mars 2018, la date d'entrée en vigueur du titre 2 (« Mesure relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public »), qui contient les articles 3 et 6, alors en projet, de la loi du 30 mars 2018, a été fixée au 1er décembre 2017 par l'article 10 de l'avant-projet. Quant à la « date-pivot », à partir de laquelle tout fonctionnaire nommé à titre définitif se voit appliquer le nouveau « régime de pension mixte », elle a été fixée au 30 novembre 2017 par les articles 3, § 2, et 6 de l'avant-projet de loi.

Donc, à l'origine, cette « date-pivot » et la date d'entrée en vigueur des articles 3, § 2, et 6 de l'avant-projet de loi coïncidaient.

Le ministre des Pensions a précisé, dans le rapport, qu'il était en effet prévu que « la réforme [ne soit] pas applicable aux agents dont la nomination est intervenue avant la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, à savoir le 1er décembre 2017 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 5).

Par ailleurs, comme il ressort de l'exposé des motifs :

« [Pour] ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des citoyens, la non prise en compte des services contractuels dans le régime de pension des fonctionnaires et leur maintien dans le régime de pension des salariés ne s'appliquera qu'aux nominations intervenues après le 30 novembre 2017 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 12).

B.27.2. Par l'amendement n° 15, adopté en commission, seule la date d'entrée en vigueur du titre 2 de la loi du 30 mars 2018 a été reportée au 1er mai 2018, à la suite de la procédure de conflit d'intérêts enclenchée par la Commission communautaire française.

À la question d'un membre de la commission de savoir pourquoi la « date-pivot » du 30 novembre 2017 a été maintenue, alors que celle de l'entrée en vigueur de la loi a été reportée, le ministre des Pensions a répondu :

« Cette date n'a pas été modifiée pour éviter de créer un afflux de nominations. Elle a en outre été convenue dans le cadre de la concertation sociale avec les syndicats concernés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/010, p. 5).

Dans le protocole n° 210/1 du comité commun à l'ensemble des services publics du 30 juin 2017, auquel le ministre a fait implicitement référence, le Gouvernement fédéral s'est engagé à reporter « la date du 9 octobre 2014 visée aux articles 3, § 2, et 6 de l'avant-projet de loi [...] au 1er décembre 2017 ». Une organisation syndicale a marqué son accord, une autre a marqué son accord moyennant remarques, et une autre encore a refusé son accord sur l'avant-projet de loi.

B.28.1. La différence de traitement entre les agents nommés à titre définitif entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018, auxquels est appliqué le « régime de pension mixte » instauré par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018, et les agents nommés à titre définitif avant le 30 novembre 2017, qui continuent à bénéficier d'une pension publique complète, trouve son origine dans le refus du législateur de reporter la « date-pivot » du 30 novembre 2017 à la nouvelle date d'entrée en vigueur des articles 3 et 6, soit au 1er mai 2018.

Comme il ressort des B.27.1 et B.27.2, ce refus de faire coïncider la « date-pivot » et la date d'entrée en vigueur de l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 a été justifié par le double souci d'éviter un afflux de nominations, auxquelles certains employeurs publics auraient pu procéder pour empêcher l'application du « régime de pension mixte » aux agents nommés *in extremis*, et de ne pas remettre en question une date qui a été initialement convenue dans le cadre d'une concertation sociale. Ces objectifs ont été substitués par le législateur à celui, exprimé à l'origine, d'éviter de porter atteinte aux attentes légitimes des agents concernés.

B.28.2. Par ailleurs, comme l'observe le Conseil des ministres, la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 ne saurait être examinée abstraction faite des objectifs généraux de la réforme opérée par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018, exposés en B.20.1 à B.20.5, dont celui d'assurer la pérennité du régime des pensions du secteur public.

B.29. Si l'objectif d'éviter un afflux de nominations avant la modification de la législation en matière de pensions repose sur l'hypothèse selon laquelle des employeurs publics procéderaient effectivement à de telles nominations *in extremis*, celle-ci était suffisamment réaliste pour que le législateur ait fondé sur elle sa décision de ne pas reporter la « date-pivot » du 30 novembre 2017 à la nouvelle date d'entrée en vigueur de l'article 3, § 2, de la loi. L'objectif d'éviter un afflux de nominations peut donc être considéré comme atteint par l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018, qui maintient la « date-pivot » au 30 novembre 2017.

Ensuite, comme il ressort du protocole n° 210/1 du comité commun à l'ensemble des services publics du 30 juin 2017, la date du 30 novembre 2017 a effectivement fait l'objet d'une concertation sociale, de sorte qu'en laissant cette date intacte, le législateur n'a pas rompu l'accord qui a été trouvé avec deux organisations syndicales, indépendamment de la question de savoir si les organisations syndicales auraient souscrit ou non à un report de cette date au 1er mai 2018.

Enfin, comme il est dit en B.21.1 à B.21.4, les objectifs généraux que le législateur poursuivait lorsqu'il a instauré le « régime de pension mixte » pour les agents nommés à titre définitif après le 30 novembre 2017 sont atteints, de sorte que la différence de traitement spécifique dénoncée par les parties requérantes dans l'affaire n° 7028, qui n'est qu'une déclinaison de ce régime pour une catégorie d'agents particulière, les atteint également.

B.30.1. Le double souci du législateur d'éviter que des employeurs publics procèdent à des nominations tardives entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018 et de modifier une date qui a fait l'objet d'une concertation sociale initiale justifie raisonnablement que le législateur n'ait pas aligné la « date-pivot » du 30 novembre 2017 sur la nouvelle date d'entrée en vigueur.

B.30.2. Comme il ressort des B.23.2 à B.25.2, les agents nommés à titre définitif entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018 ne sont donc pas soumis à l'application d'une règle rétroactive et l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 n'a pas non plus porté atteinte

excessive à leurs attentes légitimes, de sorte que le principe de la confiance légitime n'est pas violé.

B.30.3. Si une pension complémentaire ne peut que partiellement compenser la diminution du montant de la pension publique qu'emporte l'instauration du « régime de pension mixte » pour les agents contractuels nommés après le 30 novembre 2017, la mesure critiquée reste raisonnablement justifiée. Tel est également le cas pour les agents nommés entre le 30 novembre 2017 et le 1er mai 2018.

Pour le reste, la différence de traitement critiquée par les parties requérantes dans l'affaire n° 7028 est justifiée pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.22.2 à B.22.5.

B.31. Les moyens ne sont pas fondés.

3. En ce qui concerne les moyens pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution (droit à la sécurité sociale)

B.32. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7003, 7021, 7024, 7025 et 7028 et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, partie intervenante, prennent un moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que les services contractuels fournis à un employeur public par un agent nommé à titre définitif après le 30 novembre 2017 ne sont plus pris en considération dans un régime de pension du secteur public. Selon elles, cette circonstance entraîne un recul significatif et injustifié dans la protection du droit à la sécurité sociale.

B.33. Il ressort des requêtes introduites dans les affaires n^{os} 7003, 7021, 7024, 7025 et 7028 que les moyens invoqués sont uniquement dirigés contre l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018.

La Cour limite son examen à cette disposition.

B.34.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant

compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, 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.

B.34.2. 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 la sécurité sociale :

« 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 » (*Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 18).

B.35. La Cour a jugé, par son arrêt n° 129/2016 du 13 octobre 2016, que les modalités de taxation d'une pension de retraite ne relèvent pas du droit à une pension et, partant, du droit à la sécurité sociale visé par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

Il n'en va toutefois pas de même en ce qui concerne les modalités de calcul et les conditions d'octroi d'une pension de retraite, qui portent sur l'essence même de ce droit. L'obligation de *standstill* est donc applicable à l'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018, lequel modifie les modalités de prise en compte de certains services fournis à un employeur public dans le calcul d'une pension du secteur public.

B.36. L'article 3, § 2, de la loi du 30 mars 2018 entraîne un recul significatif du degré de protection en matière de droit à la sécurité sociale par rapport au dispositif légal précédent, bien que celui-ci consiste, pour les agents autres que ceux qui sont visés par l'article 160 de la Nouvelle loi communale, en une pratique administrative constante du Service fédéral des Pensions, validée par la Cour des comptes. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'absence d'une loi formelle applicable à ces agents ne signifie pas qu'il ne puisse pas y avoir de recul du degré de protection. La pratique administrative à laquelle il est fait référence était suffisamment constante et développée pour avoir créé des attentes légitimes chez les agents qui ont travaillé pour un employeur public avant leur nomination à titre définitif.

B.37. Il existe toutefois des motifs d'intérêt général, énoncés dans les travaux préparatoires, qui justifient ce recul significatif.

Comme il est dit en B.20.1 à B.20.5, la non-prise en considération, dans un régime de pension du secteur public, des services fournis à un employeur public par un agent avant sa nomination à titre définitif est une mesure qui vise à mettre fin à une différence de traitement entre les agents contractuels en matière de pension, selon qu'ils terminent leur carrière après une nomination à titre définitif ou non. Il s'agit également d'une mesure que le législateur a prise pour assurer la viabilité des régimes de pension, entre autres en mettant un terme à des nominations tardives effectuées par des employeurs publics faisant partie d'un pool de pensions fondé sur la solidarité.

B.38. Les moyens ne sont pas fondés.

4. En ce qui concerne les moyens relatifs à la violation des articles 23 et 143, § 1er, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée et avec les articles 2, paragraphe 1, et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

B.39. La partie requérante dans l'affaire n° 7003 prend un moyen de la violation des articles 23 et 143, § 1er, de la Constitution, en ce que l'autorité fédérale a méconnu la loyauté fédérale lors de la procédure de conflit d'intérêts et a rendu plus difficile, voire impossible, l'exercice de la compétence des communautés et des régions de fixer le statut pécuniaire de leur personnel.

Le Collège de la Commission communautaire française prend un moyen de la violation des articles 23 et 143, § 1er, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée et avec les articles 2, paragraphe 1, et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en ce que le législateur fédéral a confié aux communautés et aux régions le soin de souscrire une pension complémentaire pour leurs agents contractuels, sous la menace d'une diminution sensible des droits sociaux de ces agents, sans s'être assuré de ce que les communautés et les régions soient en mesure de prendre un tel engagement de pension complémentaire, notamment d'un point de vue budgétaire.

B.40. L'article 143, § 1er, de la Constitution dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ».

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu.

Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

B.41. La seule circonstance qu'une procédure de conflit d'intérêts visée à l'article 32, § 1^{er} bis, de la loi ordinaire du 9 août 1980 « de réformes institutionnelles » n'a pas permis de dégager un consensus entre les assemblées législatives impliquées dans cette procédure n'entraîne pas en soi une violation du principe de la loyauté fédérale.

B.42. En ce que le moyen développé par le Collège de la Commission communautaire française est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 143, § 1^{er}, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée et avec les articles 2 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, il ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion.

B.43. Les moyens ne sont pas fondés.

5. En ce qui concerne le moyen pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution (droit de négociation collective)

B.44. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7021, 7024 et 7025 prennent un cinquième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que la loi du 30 mars 2018 permet aux employeurs publics d'instaurer des engagements de pension complémentaire à la suite de négociations menées au sein de différents comités de négociation qui interviennent au cours de la fixation du statut administratif de leur personnel, alors que les dispositions visées dans le moyen garantissent le droit à la négociation collective, centralisée au plus large niveau.

B.45. Comme l'observe le Conseil des ministres, le moyen vise uniquement l'article 19 de la loi du 30 mars 2018, en ce qu'il détermine les organes de négociation collective à consulter lorsqu'un employeur public décide d'instaurer un régime de pension complémentaire.

La Cour limite son examen à l'article 19 de la loi du 30 mars 2018.

B.46. L'article 19 de la loi du 30 mars 2018 insère un article 48/2, § 1^{er}, dans la loi du 28 avril 2003.

L'article 48/2, § 1er, 4°, de la loi du 28 avril 2003 détermine, pour les différents employeurs publics, les organes au sein desquels les procédures de consultation et d'information obligatoires, prévues à l'article 39 de la loi du 28 avril 2003, ainsi que, le cas échéant, les négociations requises en vertu de l'article 7 de la même loi, doivent être menées (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 28). Ce faisant, l'article 48/2, § 1er, 4°, détermine les organes qui correspondent au terme de « conseil d'entreprise » utilisé dans la loi du 28 avril 2003 en ce qui concerne les employeurs publics qui instaurent un engagement de pension complémentaire.

B.47. Les parties requérantes soutiennent que l'article 19 de la loi du 30 mars 2018 rompt avec le « principe d'unité de négociation » en matière de pensions qui est consacré par les articles *9bis* et *9ter* de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974).

B.48. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les parties requérantes ne demandent pas à la Cour de statuer sur une violation des articles *9bis* et *9ter* de la loi du 19 décembre 1974 par l'article 19, attaqué, de la loi du 30 mars 2018. Leur moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que la loi du 30 mars 2018 instaure une exception au « principe d'unité de négociation » que les articles *9bis* et *9ter* précités consacraient, ce qui entraîne, selon les parties requérantes, une discrimination incompatible avec les dispositions constitutionnelles visées dans le moyen.

La Cour est compétente pour connaître d'un tel moyen.

B.49.1. L'article *9bis* de la loi du 19 décembre 1974 dispose :

« § 1er. Pour l'application du présent chapitre, les droits minimaux sont définis dans les matières suivantes :

1° [...]

c) le droit à la pension et les modalités de calcul de la pension, y compris les principes à appliquer pour la fixation des échelles de traitements attachées à des grades supprimés en vue de la péréquation des pensions, en particulier pour ce qui concerne la suppression de grades dans le cadre de restructurations ou réorganisations sectorielles, à l'exclusion des régimes propres de pension existant pour les membres du personnel statutaires des personnes morales de droit public qui dépendent des communautés, des régions, de la Commission communautaire commune ou de la Commission communautaire française;

[...]

2° [...]

f) le droit à la pension et les modalités de calcul de la pension dans les régimes propres de pension, existant pour les membres du personnel statutaires des personnes morales de droit public qui dépendent des communautés, des régions, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, y compris les principes à appliquer pour la fixation des échelles de traitements attachées à des grades supprimés en vue de la péréquation des pensions.

[...]

§ 3. En ce qui concerne les matières visées au § 1er, 1°, toutes les dispositions de la législation sont des droits minimaux.

§ 4. En ce qui concerne la matière visée au § 1er, 2°, f), toutes les dispositions de la législation sont des droits minimaux.

[...] ».

L'article 9^{ter} de la loi du 19 décembre 1974 dispose :

« Les propositions relatives à des droits minimaux visés à l'article 9^{bis}, § 1er, 1° et 2°, f), sont soumises exclusivement au comité commun à l'ensemble des services publics.

[...] ».

En vertu de ces dispositions, les propositions portant sur les « droits minimaux » que constituent le droit à la pension et les modalités de calcul de la pension doivent faire l'objet d'une concertation au sein du comité commun à l'ensemble des services publics, c'est-à-dire au sein du « Comité A ».

B.49.2. Il ressort des travaux préparatoires que le système de relations collectives du secteur public est principalement, mais pas exclusivement, fondé sur le système instauré par la loi du 19 décembre 1974 :

« [Le] secteur public connaît un autre système de relations collectives. Il est fondé sur la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et son arrêté d'exécution du 28 septembre 1984.

C'est en s'inspirant de cet autre système de relations collectives que la LPC a précisé dans l'article 3, § 2 comment un certain nombre de termes devaient être lus pour les engagements de pension des personnes morales de droit public.

Bien que cet autre système de relations collectives soit le principal système dans le secteur public, ce système n'est pas applicable à certaines entités publiques ou personnes morales de droit public qui connaissent un régime propre de relations collectives comme les entreprises publiques autonomes visées à l'article 1er, § 4 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, comme Proximus par exemple.

D'autres entités publiques ou personnes morales de droit public se sont inspirées du système de relations collectives applicables aux entreprises publiques autonomes comme la loi portant création du Palais des Beaux-Arts sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale, par exemple.

Certaines entités publiques ou personnes morales de droit public enfin ont un régime propre qui s'inspire de celui organisé par la loi précitée du 19 décembre 1974 comme les services de la police intégrée.

Le présent chapitre apporte les adaptations requises pour tenir compte de ces différents systèmes de relations » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 25-26).

B.49.3. En ce qu'il détermine différents organes comme lieux de concertation sociale pour les divers employeurs publics qui peuvent prendre un engagement de pension complémentaire, l'article 19 de la loi du 30 mars 2018 déroge au régime général des relations collectives dans le secteur public, instauré par les articles *9bis* et *9ter* de la loi du 19 décembre 1974.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« L'article 19 indique ainsi, ce qu'il faut entendre par conseil d'entreprise, convention collective de travail et avis préalable.

Ce qu'il faut entendre par conseil d'entreprise, dépend du personnel contractuel concerné réparti en 9 divisions.

Ces divisions du personnel sont inspirées des 15 corbeilles de péréquation reprises à l'article 12, § 3 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. Certaines corbeilles de péréquation n'ont pas été reprises. Certaines ont été fusionnées. Certaines encore ont été divisées.

Pour le personnel contractuel qui relève d'une division, il n'y a donc qu'un seul lieu pour la consultation, l'information voire la négociation relative à l'engagement de pension public. Ceci permet de garantir par division une certaine cohérence au niveau du développement des pensions complémentaires.

Ceci signifie que, dans certains cas, le lieu pour la consultation, l'information voire la négociation ne correspond pas à celui qui se déduit du système de relations collectives normalement applicable (en vertu de la loi du 19 décembre 1974 ou autres, hors loi du 5 décembre 1968). Le présent projet de loi y déroge en tant que *lex specialis* » (*ibid.*, pp. 28-29).

B.50. La seule circonstance que le législateur a dérogé au régime général des relations collectives en prévoyant un lieu de concertation par division du personnel contractuel et non un lieu unique au sein du Comité A, n'est pas en soi constitutive d'une discrimination. Tel est d'autant plus le cas qu'il ressort des travaux préparatoires qu'il existait déjà, par le passé, des régimes spécifiques de relations collectives parallèlement au régime général des relations collectives dans le secteur public. En effet, à peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait le principe d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

Pour le surplus, les parties requérantes restent en défaut de démontrer en quoi la dérogation instaurée par l'article 19, attaqué, de la loi du 30 mars 2018, qui organise une forme d'information, de consultation et de négociation collective, même si elle n'est pas centralisée au plus large niveau, entraîne concrètement une violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

B.51. Le moyen n'est pas fondé.

6. En ce qui concerne le moyen pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme

B.52. La partie requérante dans l'affaire n° 7003 prend un quatrième moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les articles 2, 3, 5 et 10 de la loi du 30 mars 2018 entraînent une diminution importante du montant de la pension pour des milliers d'agents de la fonction publique.

B.53. La diminution, critiquée, du montant de la pension légale résulte uniquement des articles 3, § 2, et 6 de la loi du 30 mars 2018, qui instaurent le principe de la non-prise en considération, dans un régime de pension du secteur public, des services contractuels.

La Cour limite son examen à ces dispositions.

B.54.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.54.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les

garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.54.3. Par l'arrêt *Damjanac c. Croatie*, du 24 octobre 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé :

« 85. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 [à la Convention européenne des droits de l'homme] ne crée pas un droit à acquérir des biens. Il n'impose aucune restriction à la liberté pour les États contractants de décider d'instaurer ou non un régime de protection sociale ou de retraite ou de choisir le type ou le niveau des prestations ou des pensions censées être accordées au titre de pareil régime. Toutefois, lorsqu'un État contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale ou d'une pension – que l'octroi de celle-ci dépende ou non du versement préalable de cotisations –, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions. Par conséquent, la réduction du montant d'une allocation ou d'une pension ou la suppression de celle-ci peut constituer une atteinte à un bien qu'il y a lieu de justifier au regard de l'intérêt général (voir *Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], n° 65731/01 et 65900/01, § 54, CEDH 2005-X; *Kjartan Ásmundsson c. Islande*, n° 60669/00, § 39, CEDH 2004-IX; et *Valkov et autres c. Bulgarie*, n°s 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 et 2041/05, § 84, 25 octobre 2011).

86. Toutefois, lorsque l'intéressé ne satisfait pas ou cesse de satisfaire aux conditions fixées par le droit interne pour l'octroi de telle ou telle forme de prestation ou de pension, il n'y a pas d'atteinte aux droits découlant de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir *Rasmussen c. Pologne*, n° 38886/05, § 76, 28 avril 2009; et *Richardson c. Royaume-Uni* (déc.), n° 26252/08, §§ 17-18, 10 avril 2012). Enfin, la Cour observe que le fait que l'adhésion à un système public de sécurité sociale ne rend pas forcément impossible la modification de ce système qu'il s'agisse des conditions d'attribution de l'allocation ou de la pension ou de leur montant (voir, *mutatis mutandis*, *Carson et autres* [GC], cité plus haut, §§ 85-89) » (traduction libre) (CEDH, 24 octobre 2013, *Damjanac c. Croatie*, §§ 85-86; dans le même sens : CEDH, 24 avril 2014, *Marija Božić c. Croatie*).

Par l'arrêt *Bélané Nagy c. Hongrie* du 13 décembre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé :

« 76. Dans chaque affaire relative à l'article 1 du Protocole n° 1, il importe normalement d'examiner si les circonstances de l'espèce, considérées dans leur ensemble, ont rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition (*Iatridis*, précité, § 54, *Beyeler*, précité, § 100, et *Parrillo*, précité, § 211). Lorsque le requérant revendique des biens autres qu'actuels, l'idée sous-jacente à l'impératif qu'un tel intérêt existe a aussi été formulée

de différentes manières par la Cour dans sa jurisprudence. Par exemple, dans un certain nombre d'affaires, la Cour a recherché, respectivement, si les requérants étaient titulaires d'une 'créance suffisamment établie pour être exigible' (*Gratzinger et Gratzingerova*, décision précitée, § 74), s'ils pouvaient se prévaloir d'un 'droit [sanctionnable] à une prestation sociale [reconnu par] la législation interne' (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], n^{os} 65731/01 et 65900/01, § 51, CEDH 2005-X), ou s'ils satisfaisaient aux 'conditions fixées par la législation interne pour l'octroi de tel ou tel type de prestation' (*Richardson c. Royaume-Uni* (déc.), n^o 26252/08, § 17, 10 avril 2012).

77. Dans l'arrêt *Kopecný* (précité), la Grande Chambre a récapitulé la jurisprudence de la Cour relative à la notion d' 'espérance légitime'. Elle a conclu, au terme de son analyse de différents groupes d'affaires portant sur cette notion, que sa jurisprudence n'envisageait pas l'existence d'une 'contestat[i]on réelle' ou d'une 'prétention défendable' comme un critère permettant de juger de l'existence d'une 'espérance légitime' protégée par l'article 1 du Protocole n^o 1. Elle a estimé que 'lorsque l'intérêt patrimonial concerné [était] de l'ordre de la créance, il ne [pouvait] être considéré comme une "valeur patrimoniale" que lorsqu'il [avait] une base suffisante en droit interne, par exemple lorsqu'il [était] confirmé par une jurisprudence bien établie des tribunaux' (*Kopecný*, précité, § 52).

[...]

79. Nonobstant la diversité des formulations employées dans la jurisprudence pour décrire l'exigence selon laquelle il doit y avoir une base en droit interne faisant naître un intérêt patrimonial, leur sens général peut se résumer ainsi : pour qu'il puisse faire reconnaître un bien constitué par une espérance légitime, le requérant doit jouir d'un droit sanctionnable qui, en vertu du principe énoncé au paragraphe 52 de l'arrêt *Kopecný* (repris au paragraphe 77 ci-dessus), doit véritablement constituer un intérêt patrimonial substantiel suffisamment établi au regard du droit national » (CEDH, grande chambre, 13 décembre 2016, *Béláné Nagy c. Hongrie*, §§ 76-79).

B.55. Toute ingérence dans l'exercice du droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.56. Sans qu'il soit nécessaire d'établir si les dispositions attaquées constituent une ingérence dans le droit au respect des biens, elles ménagent un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général poursuivis par la loi du 30 mars 2018 et la protection du droit au respect des biens des agents concernés.

B.57. Le moyen n'est pas fondé.

7. En ce qui concerne le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 12 et 28 de la loi du 30 mars 2018

B.58. La partie requérante dans l'affaire n° 7029 prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 12 et 28 de la loi du 30 mars 2018.

Dans une première branche, elle critique le fait que l'article 12 de la loi du 30 mars 2018 réserve le mécanisme financier destiné à inciter les pouvoirs provinciaux et locaux à mettre en place ou à développer davantage un régime de pension complémentaire aux seules communes affiliées au Fonds de pension solidarisé.

Dans une seconde branche, elle fait grief à l'article 28 de la loi du 30 mars 2018 de réserver l'affectation d'une partie de la cotisation de modération salariale au Fonds de pension solidarisé et, dès lors, aux seules communes qui y sont affiliées.

7.1. L'article 12, attaqué, de la loi du 30 mars 2018 (première branche du moyen)

B.59. L'article 12, attaqué, de la loi du 30 mars 2018 modifie l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011.

L'objet de cette modification est de permettre que 50 % du coût annuel qu'un employeur public affilié au Fonds de pension solidarisé a exposé pour financer une pension complémentaire en faveur de son personnel contractuel soit déduit de la « cotisation de responsabilisation » visée à l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011, dont cet employeur doit, le cas échéant, s'acquitter.

B.60.1. L'article 4 de la loi du 24 octobre 2011 crée le « Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales », initialement au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, qui est un régime de pension solidarisé auquel les membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales visées à l'article 5 de la même loi sont affiliés.

L'article 5 de la loi du 24 octobre 2011 dispose :

« § 1er. Sous réserve du paragraphe 3, sont, à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, d'office, de plein droit et irrévocablement affiliés au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales :

1) les administrations provinciales et locales qui, à la veille de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont affiliées au régime commun de pension des pouvoirs locaux;

2) les administrations provinciales et locales qui, à la veille de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont affiliées au régime des nouveaux affiliés à l'Office;

3) les administrations provinciales et locales qui, à la veille de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, disposent, pour leur personnel nommé à titre définitif en activité, d'un régime propre de pension et font assurer la gestion financière et/ou administrative des pensions par une institution de prévoyance;

4) les administrations provinciales et locales qui, à la veille de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, disposent, pour leur personnel nommé à titre définitif en activité, d'un régime propre de pension et assurent elles-mêmes la gestion des pensions. Tel est également le cas lorsque l'administration a conventionnellement confié la gestion administrative des pensions au SFP;

5) les zones de police locale visées au titre II de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux;

6) les autorités régionales pour les receveurs régionaux qui, à la veille de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont affiliées au régime de pension visé sous 1);

7) les provinces pour les fonctionnaires de liaison et les commissaires de brigade qui, à la veille de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont affiliées au régime de pension visé sous 1).

§ 2. Toute administration provinciale ou locale ou toute zone de police locale qui sera créée à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi sera, à partir du moment où elle commencera à être l'employeur de personnel nommé à titre définitif, d'office, de plein droit et irrévocablement affiliée au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

Les zones de secours visées à l'article 14 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et leurs membres du personnel sont de plein droit et irrévocablement affiliés au Fonds de pension solidarisé de l'ONSSAPL à partir du 1er janvier 2015.

L'affiliation d'office prévue à l'alinéa 2 concerne tous les membres du personnel visés à l'article 48, § 1er, 3° et 4° de la loi du 5 mai 2014 concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public qui sont nommés à titre définitif ou y assimilés ou sont stagiaires.

§ 3. Pour les administrations provinciales et locales visées aux paragraphes 1er, 3) ou 4), l'affiliation d'office au 1er janvier 2012 ne devient pas effective si l'administration provinciale ou locale manifeste son refus par lettre recommandée au ministre des Pensions avant le 15 décembre 2011.

§ 4. En cas de refus d'affiliation, la part des réserves revenant à l'administration locale concernée est mise à sa disposition sur un compte courant au nom de celle-ci. A la demande de l'administration locale, cette part de réserve lui sera remboursée sur une période de cinq ans. Dans l'intervalle, elle pourra être utilisée par l'ONSSAPL pour sa trésorerie.

§ 5. Une administration locale qui a refusé l'affiliation d'office selon les modalités prévues au paragraphe 3 reste par la suite libre de demander son affiliation au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales. Dans ce cas, le taux de cotisation sera celui en vigueur au 1er janvier de l'année d'affiliation et sera utilisé pour la reprise des pensions en cours ».

B.60.2. Antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 24 octobre 2011, les administrations provinciales et locales visées à l'article 5 de cette loi relevaient de différents systèmes en vue du financement des pensions légales de leurs agents nommés à titre définitif et de leurs ayants droit. La toute grande majorité des administrations provinciales et locales étaient affiliées à l'un des deux régimes solidarisés de pension constitués au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales. Ces deux régimes étaient connus sous les appellations « pool 1 » et « pool 2 ». Par ailleurs, quelques administrations locales avaient un régime propre de pension et supportaient individuellement leur charge de pension. Certaines d'entre elles confiaient, par convention, la gestion de leurs pensions à une institution de prévoyance. Ces administrations étaient rassemblées au sein du « pool 3 ». D'autres administrations locales effectuaient elles-mêmes la gestion des pensions de leur personnel nommé, sans avoir recours aux services d'une institution de prévoyance (« pool 4 »). Les pools 3 et 4 n'étaient en réalité pas des pools comme les pools 1 et 2, car les administrations locales concernées supportaient individuellement et isolément leur propre charge de pension. Enfin, toutes les zones de police locale et la police fédérale étaient, depuis

le 1er avril 2001, obligatoirement affiliées au Fonds des pensions de la police intégrée qui était également un régime solidarisé de pension, connu sous l'appellation de « pool 5 ».

B.60.3. La loi du 24 octobre 2011 a fusionné les pools 1 à 5, en les intégrant d'office dans le Fonds de pension solidarisé créé par l'article 4 de cette loi, afin de répartir de manière solidaire la charge de pension supportée par les affiliés entre eux.

B.60.4. L'article 6 de la loi du 24 octobre 2011 dispose :

« L'affiliation d'office prévue à l'article 5 concerne :

- tous les membres du personnel nommés à titre définitif en service qui, à la veille de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont affiliés aux régimes de pensions visés à l'article 5, § 1er, 1) à 7), quelle que soit la situation ou la position administrative du membre du personnel à cette date;

- tous les membres du personnel qui seront nommés à titre définitif dans une administration provinciale ou locale ou une zone de police locale affiliée au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi;

- toutes les personnes qui, par recrutement, par transfert ou pour toute autre raison que ce soit, obtiendront, à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la qualité de membre du personnel nommé à titre définitif d'une administration provinciale ou locale ou d'une zone de police locale affiliée au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales ».

B.60.5. Il résulte des articles 5 et 6 de la loi du 24 octobre 2011 que les administrations locales qui étaient anciennement affiliées aux pools 1 ou 2 ont été affiliées d'office et sans possibilité de s'y opposer au Fonds de pension solidarisé créé par l'article 4 de la loi du 24 octobre 2011. En revanche, les administrations locales qui géraient les pensions de leur personnel nommé soit elles-mêmes, soit par l'entremise d'une institution de prévoyance ont été affiliées d'office au Fonds de pension solidarisé, sauf si elles avaient fait usage de la possibilité qui leur était offerte par l'article 5, § 3, de la loi du 24 octobre 2011 de s'opposer jusqu'au 15 décembre 2011 à cette affiliation d'office.

En vertu de l'article 5, § 5, de la loi du 24 octobre 2011, l'administration qui s'est opposée à l'affiliation d'office au Fonds de pension solidarisé reste libre de demander une affiliation ultérieurement.

B.61.1. Les articles 19 et 20 de la loi du 24 octobre 2011 mettent à charge de certaines administrations provinciales et locales qui sont membres du Fonds de pension solidarisé une cotisation de responsabilisation qui représente un supplément de cotisations patronales de pension. Ce supplément est dû par l'administration provinciale ou locale, par la zone de police locale ou par la zone de secours lorsque le taux propre de pension de cet employeur est supérieur au taux de cotisation de base fixé en application de l'article 16 de la loi du 24 octobre 2011.

Le taux propre de pension est le rapport existant entre, d'une part, les dépenses en matière de pension que le Fonds de pension solidarisé a supportées au cours de l'année considérée pour les anciens membres du personnel de l'employeur en question et leurs ayants droit et, d'autre part, la masse salariale qui correspond à la rémunération soumise aux cotisations pension liquidée pour cette même année par cet employeur à son personnel nommé à titre définitif affilié au Fonds.

B.61.2. Comme il ressort des travaux préparatoires de la loi du 24 octobre 2011, « ce sont uniquement les employeurs responsabilisés qui doivent contribuer dans une plus juste mesure à la solidarité puisqu'ils n'y participent pas assez actuellement et que cela génère un déficit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 38). Les employeurs responsabilisés sont ceux dont la masse salariale des rémunérations payées au personnel nommé est trop peu importante par rapport à la charge représentée par les pensions dues aux anciens membres de leur personnel nommé et à leurs ayants droit.

B.61.3. Le supplément de cotisations patronales pension dû au titre de responsabilisation individuelle et calculé en application des dispositions précitées a pour objectif de compenser un phénomène spécifique qui aggrave le problème du financement ou, du moins, augmente le taux de cotisation : « Il s'agit principalement de la diminution du nombre d'agents nommés et, par voie de conséquence, de la baisse des cotisations pensions qui combinée à l'augmentation des charges de pensions, entraîne, compte tenu du mode de fixation du taux

de cotisation, qui est basé sur un équilibre entre les recettes et les dépenses, une augmentation constante du taux de cotisation nécessaire pour couvrir les dépenses » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 6).

Pour faire face à ce phénomène, le législateur a entendu organiser une responsabilisation partielle de certains employeurs :

« Un coefficient de ‘ responsabilisation ’ identique est appliqué à toutes les administrations responsabilisées. Il est appliqué sur les éléments propres à la situation individuelle de chacune des administrations concernées, à savoir sur la différence entre la charge de pension supportée par la solidarité pour l’administration locale considérée et les cotisations pension payées au taux de base dans le cadre de la solidarité par cette administration. [...]

[...]

Les cotisations supplémentaires pension sont uniquement patronales sans participation de l’agent. D’une part, elles résultent du comportement de l’employeur qui n’est pas imputable aux agents » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.62.1. Depuis sa modification par l’article 12 de la loi du 30 mars 2018, qui entre en vigueur le 1er janvier 2020, l’article 20 de la loi du 24 octobre 2011 dispose :

« Les cotisations pension dont une administration provinciale ou locale ou une zone de police locale est redevable en application de l’article 16 font l’objet d’un supplément de cotisations patronales pension lorsque le taux propre de pension de cet employeur est supérieur au taux de cotisation pension de base fixé en application de l’article 16.

Le taux propre de pension visé à l’alinéa 1er, est le rapport existant entre, d’une part, les dépenses en matière de pension que le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales a supportées au cours de l’année considérée pour les anciens membres du personnel de l’employeur en question et leurs ayant droits et, d’autre part, la masse salariale qui correspond à la rémunération soumise aux cotisations pension liquidée pour cette même année par cet employeur à son personnel nommé à titre définitif affilié au Fonds.

Le supplément de cotisations patronales pension visé à l’alinéa 1er correspond au montant obtenu en appliquant le coefficient de responsabilisation fixé en application de l’article 19 sur la différence entre, d’une part, les dépenses en matière de pension visées à l’alinéa 2 et, d’autre part, les cotisations patronales et personnelles pension dues par l’employeur concerné en application de l’article 16 pour l’année en question dont est déduit 50 pourcent du coût pour l’employeur pour l’année civile considérée du régime de pension sans toutefois que cette déduction ne puisse conduire à un résultat négatif. Dans le respect de

l'équilibre financier du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut modifier à la hausse le pourcentage du coût pour l'employeur qui peut être déduit sans que ce pourcentage puisse être inférieur à 50 %.

Est compris dans le coût pour l'employeur visé à l'alinéa 3 la cotisation visée à l'article 38, § 3^{ter}, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés payée pour l'année civile considérée.

Les déductions de la cotisation de responsabilisation accordées aux employeurs pour le coût du régime de pension sont mises à charge des employeurs responsabilisés n'ayant pas droit à cette réduction proportionnellement au montant de la cotisation de responsabilisation due par chacun de ces derniers employeurs. Cette mise à charge ne peut pas avoir pour conséquence que ces derniers soient redevables, pour une année civile, d'un montant de cotisations de la pension de base et de cotisation de responsabilisation qui est supérieur aux dépenses en matière de pension que le Fonds solidarisé des administrations provinciales et locales a supportées au cours de l'année considérée pour les anciens membres du personnel de l'employeur en question et leurs ayants droits.

Par régime de pension visé à l'alinéa 3, l'on entend un régime de pension instauré par l'employeur en vertu de la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale au profit des membres du personnel non nommé à titre définitif qui répond aux caractéristiques suivantes :

[...]

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 4, le coût pour l'employeur pris en compte pour la déduction visée à l'alinéa 3 ne peut excéder :

- s'il s'agit d'un engagement de pension de type contributions définies, le versement sur le compte individuel d'une contribution sur base annuelle pour la constitution d'une prestation de retraite correspondant à 6 % de la rémunération prise en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale de l'année considérée;

- s'il s'agit d'un engagement de pension de type prestations définies, le coût afférent à une prestation de retraite exprimée en rente correspondant à 12 % de la rémunération prise en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale de l'année considérée;

- s'il s'agit d'un engagement de pension tel que visé à l'article 21 de la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, le coût afférent à une prestation de retraite qui correspond à la capitalisation suivant un taux fixé d'un montant attribué sur base annuelle de 6 % de la rémunération prise en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale de l'année considérée.

[...] ».

B.62.2. Par l'article 12, attaqué, de la loi du 30 mars 2018, le législateur a souhaité affiner davantage la responsabilisation individuelle des employeurs introduite par l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 6 et 19, et DOC 54-2718/003, p. 8). En prévoyant que 50 % du coût exposé pour la constitution d'une pension complémentaire puisse être déduit de la cotisation de responsabilisation due par les employeurs responsabilisés, le législateur a voulu « tenir compte de l'effort financier ainsi fourni par ces employeurs publics alors même qu'ils ont par ailleurs une charge propre de pension légale pour leurs anciens membres du personnel nommé et leurs ayants droit qui implique qu'ils sont responsabilisés à titre individuel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 6-7).

Le mécanisme introduit par l'article 12, attaqué, de la loi du 30 mars 2018 dans l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 constitue donc un incitant financier dont le but est d'« encourager les pouvoirs locaux qui mettent en place ou développent un régime de pension complémentaire en faveur de leur personnel contractuel, ce qui est hautement souhaitable et mérite donc d'être soutenu » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 7). Cet incitant financier contribue à réaliser l'objectif général poursuivi par la loi du 30 mars 2018 qui est de tendre vers une généralisation des engagements de pension complémentaire dans le secteur public, afin de garantir plus d'équité entre le personnel statutaire et le personnel contractuel (*ibid.*, p. 9). Ainsi, par l'article 12 attaqué, le législateur tend à « mieux tenir compte de l'évolution de la fonction publique locale, qui emploie de plus en plus de travailleurs contractuels » (*ibid.*, p. 8).

B.63. La différence de traitement critiquée par la partie requérante entre, d'une part, les communes affiliées au Fonds de pension solidarisé, qui doivent s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation visée par l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011 et qui peuvent bénéficier de l'incitant financier prévu par l'article 12, attaqué, de la loi du 30 mars 2018 si elles instaurent un engagement de pension complémentaire pour leurs agents contractuels et, d'autre part, les communes qui ne sont pas affiliées au même Fonds de pension et qui, de ce fait, ne peuvent bénéficier de l'incitant financier créé par l'article 12, attaqué, de la loi du

30 mars 2018, repose sur un critère de distinction objectif, à savoir l'affiliation ou non au Fonds de pension solidarisé.

B.64. Il ressort des travaux préparatoires que, par l'article 12, attaqué, de la loi du 30 mars 2018, le législateur a entendu affiner le mécanisme de responsabilisation de l'article 20 de la loi du 24 octobre 2011, en allégeant les charges financières supportées par les communes affiliées au Fonds de pension solidarisé, qui sont responsabilisées et qui ont, au surplus, contracté un engagement de pension complémentaire au bénéfice de leurs agents contractuels. Le législateur a, de cette manière, cherché à encourager les employeurs locaux à instaurer, dans un souci d'équité, une pension complémentaire pour leurs agents contractuels. Ces objectifs sont intimement liés. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, le législateur n'a pas visé, par la disposition attaquée, à encourager tous les employeurs locaux à instaurer, dans un souci d'équité, une pension complémentaire pour leurs agents contractuels, y compris les employeurs locaux qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé.

B.65. La circonstance que l'incitant financier instauré par la disposition attaquée soit réservé aux seules communes affiliées au Fonds de pension solidarisé qui doivent s'acquitter d'une cotisation de responsabilisation est pertinente au regard de ces objectifs.

B.66. La disposition attaquée ne produit pas non plus des effets disproportionnés pour les pouvoirs locaux qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé. Outre qu'une application de l'incitant financier instauré par la disposition attaquée ne se conçoit pas pour les employeurs qui ne sont pas affiliés au Fonds de pension solidarisé, la circonstance que ceux-ci ne puissent profiter de cet incitant est la conséquence de leur choix, librement exercé sur la base de l'article 5, § 3, de la loi du 24 octobre 2011, de ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé. Ainsi, si une administration provinciale ou locale a fait usage de la faculté qui lui était offerte de ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé, elle doit en supporter toutes les conséquences, positives ou négatives, même si elle ne les connaissait pas au moment d'effectuer ce choix. L'article 5, § 5, de la loi du 24 octobre 2011 lui offre, du reste, la possibilité de revenir sur ce choix, en s'affiliant ultérieurement au Fonds de pension

solidarisé, si elle estime qu'une participation à ce système de solidarité institué par la loi du 24 octobre 2011, avec toutes les conséquences qu'une telle affiliation implique, est plus avantageuse pour elle.

B.67. Le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

7.2. L'article 28, attaqué, de la loi du 30 mars 2018 (seconde branche du moyen)

B.68.1. L'article 28, attaqué, de la loi du 30 mars 2018 insère un paragraphe *2ter* dans l'article 24 de la loi du 29 juin 1981 « établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés » (ci-après : la loi du 29 juin 1981) qui dispose :

« Par dérogation aux dispositions du § 1er et sans préjudice du § *2bis*, une partie supplémentaire des moyens financiers globalisés, visés à l'article 22, § 2, a), est affectée au Service fédéral des Pensions pour le financement des pensions des membres du personnel statutaires affiliés au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

Ce montant est fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Ce montant est adapté annuellement au taux de croissance de l'indice-santé moyen de l'année ».

B.68.2. Par cette modification, une partie des recettes globalisées de la Gestion globale de l'ONSS, visée à l'article 21, § 2, de la loi du 29 juin 1981, qui proviennent entre autres du produit de la cotisation de modération salariale visée à l'article 38, § *3bis*, de la même loi, est versée au Service fédéral des Pensions pour financer des pensions des membres du personnel statutaire affiliés au Fonds de pension solidarisé.

La cotisation de modération salariale est, en vertu de l'article 38, § *3bis*, de la loi du 29 juin 1981, « égale à la somme de 5,67 % de la rémunération du travailleur et de 5,67 % du

montant des [lire : de la] cotisation patronale de base due ». Elle est due par l'employeur et son produit est utilisé pour le financement des régimes de la Gestion globale.

B.68.3. Par un arrêté royal du 23 avril 2018 « pris en exécution de l'article 24, § 2^{ter}, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés », la partie des recettes globalisées de la Gestion globale affectée au Fonds de pension solidarisé pour le financement des pensions des membres du personnel statutaire est fixée à 121 000 000 EUR sur base annuelle pour les années 2018, 2019 et 2020.

B.69.1. Il ressort des travaux préparatoires :

« Avec effet au 1^{er} janvier 1987, a été instaurée une cotisation de modération salariale due par chaque employeur pour ce qui concerne les travailleurs soumis à un ou plusieurs secteurs classiques de la sécurité sociale (régime de pension des travailleurs salariés, secteur des soins de santé et secteur des prestations d'assurance maladie, régime de chômage), à l'exclusion cependant des travailleurs qui sont rémunérés directement à charge du budget de l'État.

La cotisation de modération salariale correspond aux trois sauts d'index qui ont été appliqués au cours des années 1984, 1985 et 1986 et tend à utiliser l'effet de la modération salariale au profit de la sécurité sociale en consolidant notamment celle-ci sous la forme d'une cotisation patronale pour la sécurité sociale.

[...]

Les administrations provinciales et locales sont elles aussi redevables pour leur personnel de la cotisation de modération salariale, non seulement pour leurs agents contractuels dont la pension de salarié est financée par la Gestion globale, mais également pour leurs agents statutaires dont la pension des pouvoirs publics est en principe supportée par le Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales, lequel ne fait pas partie de la Gestion globale et est organisé par la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives.

Actuellement, environ 38 % des moyens financiers globalisés qui reviennent à la Gestion globale de la sécurité sociale et qui contiennent aussi le revenu de la cotisation de modération salariale, sont affectés au financement des dépenses du régime de pension des travailleurs salariés. Il est dès lors équitable qu'une part du revenu de la cotisation de modération salariale, que les administrations locales et provinciales paient pour leurs agents statutaires et

qui s'élève à plus de 319 millions d'euros sur base annuelle, soit destinée au financement du régime de pension de ces agents cités en dernier lieu. Le présent projet de loi entend réaliser ceci en attribuant un montant forfaitaire sur base annuelle depuis la Gestion globale de la sécurité sociale au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales. Le montant ainsi attribué sera déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 8-10).

B.69.2. Le rapport fait au nom de la Commission mentionne :

« 3. *Réforme du financement du Fonds de pension solidarisé*

Début 2017, le Service fédéral des Pensions (SFP) a informé le ministre du problème de trésorerie croissant du Fonds de pension solidarisé qui, à terme, risque de mettre en danger le paiement des pensions si aucune mesure structurelle complémentaire n'est prise. Le projet de loi contient dès lors plusieurs mesures qui visent à remédier à ce problème.

[...]

Le projet de loi prévoit ensuite une intervention financière de l'État fédéral, sous la forme d'une rétrocession au Fonds de pension solidarisé des administrations locales et provinciales de la partie de la cotisation de modération salariale sur les pensions qui est actuellement prélevée par la gestion globale sur les traitements des agents des administrations locales. Le montant qui sera ristourné au Fonds doit encore être fixé par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, mais la base de l'intervention financière figure d'ores et déjà dans le projet de loi.

Le projet de loi apporte donc une réponse positive à une demande qui émane tant des trois associations belges des villes et communes que du Comité de gestion des administrations provinciales et locales. Il contribuera ainsi à un allègement substantiel de la charge de pension qui pèse sur les pouvoirs locaux. Alors qu'en 2014, l'ONSSAPL estimait encore que la hausse de la cotisation de responsabilisation - qui est actuellement de 50 % - atteindrait 95,92 % en 2021, le SFP indique que la hausse attendue de cette cotisation se situerait plutôt autour de 70 % » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2718/003, pp. 5-6).

B.70. La partie requérante critique la différence de traitement instaurée par la disposition attaquée entre, d'une part, les pouvoirs locaux affiliés au Fonds de pension solidarisé, qui bénéficient de l'affectation d'une partie du produit de la cotisation de modération salariale à ce Fonds et, d'autre part, les pouvoirs locaux qui ont fait le choix de ne pas s'affilier au Fonds de pension solidarisé et qui, de ce fait, ne peuvent bénéficier de cette affectation.

B.71. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif, exprimé par le législateur, de pourvoir à un financement complémentaire du Fonds de pension solidarisé. En effet, la mesure qui consiste à affecter au Fonds de pension solidarisé une partie du produit de la cotisation de modération salariale payée à la Gestion globale par les pouvoirs locaux affiliés au même Fonds est pertinente au regard de cet objectif et n'entraîne aucune conséquence disproportionnée sur la situation des pouvoirs locaux qui ont délibérément choisi de ne pas s'affilier à ce régime de pension solidarisé, comme il est dit en B.66.

B.72. Le moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 31 août 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût