

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.150 du 4 décembre 2020

A. 221.749/VI-20.992

En cause :

1. **la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB),**
 2. **la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC),**
 3. **la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB),**
 4. **NOWE** Marleen,
 5. **VAN HAUWERMEIREN** Dirk,
 6. **CELIS** Rita,
 7. **VOET** Guido,
 8. **OLISLAEGERS** Paul,
 9. **HULSELMANS** Jos,
 10. **MAES** Myriam,
 11. **MATEO** José,
 12. **VANDENBERGH** Carine,
- ayant élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78-80 bte 2
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre des Pensions,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique PERTRY et
Bart MARTEL, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 mars 2017, la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB), la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Marleen Nowe, Dirk Van Hauwermeiren, Rita Celis, Guido Voet, Paul Olislaegers, Jos Hulselmans, Myriam MAES, José Mateo et Carine Vandenberghe demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 20 décembre 2016 modifiant les articles 24bis, alinéa 1^{er}, point 9, et 34, § 1^{er}, O, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en matière de

périodes de crédit-temps pour fin de carrière », publié au Moniteur belge du 17 janvier 2017.

II. Procédure

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

Le mémoire en réponse et le mémoire en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 16 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 septembre 2020.

Mme Florence Piret, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^c Vincent Letellier, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Véronique Pertry, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. L'arrêté royal du 20 décembre 2016 modifiant les articles 24*bis*, point 9, et 34, § 1^{er}, O, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en matière de périodes de crédits-temps pour fin de carrière, qui constitue l'acte attaqué, énonce ce qui suit :

« Article 1^{er}. À l'article 24*bis*, [...] point 9, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, inséré par l'arrêté royal du 27 février 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans la phrase introductive de l'alinéa 2, les mots "l'alinéa précédent" sont remplacés par les mots "l'alinéa 1^{er}";

2° dans l'alinéa 2, le 2° est complété par les mots ", tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015";

3° dans l'alinéa 2, le 3° est complété par les mots ", tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015";

4° dans l'alinéa 2, 5°, les mots "de l'arrêté royal précité du 12 décembre 2001" sont remplacés par les mots "de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015";

5° deux alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 2 et 3 :

"Pour les périodes avec droit aux allocations d'interruption, telles que visées à l'article 6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, pour lesquelles la première demande d'allocations d'interruption, telle que visée à l'article 7, alinéa 2 de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de la vie concernant le système de crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps, prend cours après le 31 décembre 2014, la limitation visée à l'alinéa 1^{er} n'est pas d'application :

1° aux journées assimilées situées dans des périodes de crédit-temps attribuées dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration telle que visée à l'article 6, § 5, 1° de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité ;

2° aux journées assimilées situées dans des périodes de crédit-temps attribuées aux travailleurs tels que définis à l'article 6, § 5, 3° de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité ;

3° aux 312 premières journées assimilées qui tombent sous l'application de l'article 34, § 1^{er}, O, et qui suivent le mois du 60^{ème} anniversaire.

Par dérogation à l'alinéa 3, l'alinéa 2 reste d'application aux cas visés à l'article 7, alinéa 3 de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité."

Art. 2. À l'article 34, § 1^{er}, O, du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 27 février 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 2, les mots ", tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015," sont insérés entre les mots "travail mi-temps" et les mots "résultant de l'exercice";

2° il est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

"Les périodes d'inactivité qui prennent cours à partir du 1^{er} janvier 2015 et à partir de l'âge prévu à l'article 6, §§ 1^{er}, 2, 3 et 5 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité.

Par dérogation à l'alinéa 3, l'alinéa 2 reste d'application aux cas visés à l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de la vie concernant le système de

crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps.".

Art. 3. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2015.

Art. 4. Le ministre qui a les Pensions dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté. »

2. Le rapport au Roi précédant l'acte attaqué donne les explications suivantes :

« Sire,

Le projet d'arrêté royal que j'ai l'honneur de soumettre à la signature de votre Majesté, a pour but d'adapter la réglementation de pension des travailleurs salariés afin d'y tenir compte des modifications intervenues dans la réglementation en matière de crédit-temps de fin de carrière.

1. Objet de l'arrêté royal

Le projet d'arrêté royal soumis modifie :

a) l'article 34, § 1^{er}, O, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés qui prévoit que (sous les conditions fixées à l'article 34, § 2, 4 du même arrêté) les périodes de crédit-temps de fin de carrière sont assimilées à des périodes de travail dans la réglementation de pension des travailleurs salariés;

b) l'article 24*bis*, point 9, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précité. Cet article détermine le salaire sur base duquel ces périodes de crédit-temps de fin de carrière, si elles peuvent être assimilées, sont prises en considération pour le calcul de la pension. L'assimilation a lieu sur base d'un salaire fictif limité (c.-à-d. le salaire qui sert de base pour le calcul du droit minimum par année de carrière visé à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions) si celui-ci est inférieur au salaire fictif normal tel que visé à l'article 24*bis* de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précité. Cependant, des exceptions ont été prévues pour lesquelles l'assimilation a lieu sur base d'un salaire fictif normal.

Ces principes ne sont pas remis en cause par le présent arrêté royal.

Ces deux articles renvoient à certaines dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps.

Or, l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, qui est la base réglementaire pour l'octroi d'allocations accordées pour ce type de crédit-temps, a été profondément modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps et ce, avec effet à partir du 1^{er} janvier 2015.

Ces modifications visent les conditions d'accès (notamment l'âge) à ces périodes de crédit-temps de fin de carrière et se traduisent par une réécriture des articles auxquels renvoie la réglementation de pensions des travailleurs salariés.

Par conséquent, 24bis, point 9 et l'article 34, § 1^{er}, O de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précité doivent être mis en concordance avec ces nouvelles dispositions.

Le présent arrêté royal fait une distinction entre d'une part les périodes de crédit-temps de fin de carrière qui restent régies par les dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 telles qu'en vigueur avant leur modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité et d'autre part les périodes de crédit-temps de fin de carrière qui relèvent des nouvelles dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

2. Commentaires des articles

L'article 1^{er} prévoit diverses modifications à l'article 24bis, point 9 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

L'article 1^{er}, 1^o, apporte une modification législative à la phrase introductive de l'alinéa 2.

L'article 1^{er}, 2^o et 3^o complètent, dans l'alinéa 2, les 2^o et 3^o avec les mots "tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015".

Les références dans l'alinéa 2, 2^o et 3^o, de l'article 24bis à l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité telles qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015, constituent les bases réglementaires qui permettent aux bénéficiaires concernés par ces 2^o et 3^o d'obtenir l'assimilation de ces périodes de crédit-temps sur base du salaire fictif normal.

Pour la même raison, l'article 1^{er}, 4^o remplace, dans l'alinéa 2, 5^o, de l'article 24bis, les mots "de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité" par les mots "de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015".

L'article 1^{er}, 5^o, insère deux nouveaux alinéas entre l'alinéa 2 et l'alinéa 3 (qui devient l'alinéa 5).

L'alinéa 3 reprend les cas dans lesquels les périodes de crédit-temps de fin de carrière, obtenu à la suite d'une première demande prenant cours après le 31 décembre 2014, seront également assimilées sur base du salaire fictif normal.

Il s'agit des cas de crédit-temps de fin de carrière visés à l'article 6, § 5, 1^o et 3^o de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (obtenus dans le cadre d'entreprises en difficulté ou en restructuration (1^o), des métiers lourds, du travail de nuit et par le travailleur salarié, occupé chez un employeur ressortant de la commission paritaire de la construction avec une attestation d'incapacité à continuer son activité professionnelle (3^o)).

L'alinéa 4 indique, par le moyen d'une disposition transitoire, que les dispositions actuelles de l'article 24bis restent applicables aux périodes de crédit-temps de fin de carrière qui restent régies par les dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 telles qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015 et ce, conformément à l'article 7, alinéa 3 de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité.

L'article 2 prévoit diverses modifications à l'article 34, § 1^{er}, O, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précité.

L'article 2, 1^o insère, dans l'alinéa 2, les mots "tels qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015" entre les mots "travail mi-temps" et les mots "résultant de l'exercice".

L'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015, constitue en effet la base réglementaire pour les cas de crédit-temps de fin

de carrière qui ont débuté avant le 1^{er} janvier 2015.

L'article 2, 2^o, complète l'article 34, § 1^{er}, O de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précité par deux alinéas.

L'alinéa 3 qui fait référence aux dispositions actuelles qui fixent l'âge d'accès à ces régimes de crédit-temps de fin de carrière.

L'alinéa 4 indique, par le moyen d'une disposition transitoire, que les dispositions actuelles de l'article 34, § 1^{er}, O, restent applicables aux périodes de crédit-temps de fin de carrière qui restent régies par les dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 telles qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015 et ce, conformément à l'article 7, alinéa 3 de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité.

L'article 3 fixe la date d'entrée en vigueur du présent projet avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, date à laquelle la réforme du crédit-temps fin de carrière est entrée en vigueur.

L'article 4 précise que le ministre qui a les Pensions dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté. »

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

a. Requête

Les trois premières requérantes indiquent qu'elles sont des organisations interprofessionnelles de travailleurs constituées sur le plan national et représentées au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail. Elles indiquent qu'elles peuvent, à ce titre, conformément à l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de ladite loi donnerait lieu, mais également pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles. Elles soulignent que l'acte attaqué porte atteinte au droit au crédit-temps tel que consacré dans les conventions collectives qu'elles ont négociées et qu'elles ont joué un rôle important dans l'élaboration du régime du crédit-temps et estiment avoir intérêt à introduire un recours contre un règlement qui viole, selon elles, si ce n'est la lettre, certainement l'esprit, de l'accord intervenu entre les interlocuteurs sociaux. Selon elles, le droit constitutionnel à la négociation collective implique tant une obligation de loyauté et de *self restraint* dans le chef du Gouvernement, que, pour les parties à ces accords, la qualité requise pour contester des mesures qui auraient pour effet de limiter les effets de ces conventions. Elles estiment que l'arrêté attaqué a des effets directs sur l'attractivité et donc l'effectivité de l'aménagement de la fin de carrière des travailleurs concernés, tel que négocié par les organisations syndicales requérantes et qu'elles sont recevables à contester une mesure qui tend à réduire les effets des accords auxquels elles ont participé dans le

cadre du droit constitutionnel à la négociation collective.

Il est ensuite détaillé, dans la requête, que les autres parties requérantes sont des travailleurs qui ont opté pour un aménagement de leur fin de carrière après le 1^{er} janvier 2015 et qui voient le montant de la pension à laquelle ils auront droit affecté par l'arrêté royal attaqué.

b. Mémoire en réponse

La partie adverse soutient, tout d'abord, que les parties requérantes n'ont pas intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué dès lors qu'il ne leur cause aucun préjudice. Elle affirme que l'acte attaqué concerne seulement des modifications techniques qui visent à rendre l'arrêté royal du 21 décembre 1967 qu'il modifie conforme à la réglementation relative au crédit-temps, telle que modifiée par l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Elle souligne, en particulier, que l'alinéa 3 nouveau de l'article 24bis, alinéa 1^{er}, point 9, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, inséré par l'acte attaqué, ne supprime pas la non-application d'une assimilation sur la base d'un salaire fictif limité « à 312 journées assimilées diminuées le cas échéant des journées assimilées pour lesquelles le travailleur bénéficie, après le 31 décembre 2011, des dispositions de l'article 4, § 3, de l'arrêté royal précité du 12 décembre 2001 [...] ». Elle affirme que cette hypothèse avait déjà été abrogée implicitement par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, qui a complètement réécrit l'article 4, § 3, précité (relatif au droit aux allocations d'interruption pour le crédit-temps sans motif), avec pour conséquence que le renvoi opéré par l'article 24bis, point 9, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 était devenu inopérant. Elle expose partant que, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2015, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, le renvoi à l'article 4, § 3, que fait l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5^o, précité, ne permettait plus de bénéficier de la non-application de l'assimilation sur la base d'un salaire fictif limité puisque la disposition à laquelle il renvoie pour pouvoir en bénéficier n'existe plus. Elle en déduit que les parties requérantes sont sans intérêt à invoquer cette critique à l'encontre de l'acte attaqué, dont l'annulation ne leur procurerait aucun avantage. Elle ajoute qu'au contraire, l'acte attaqué leur procure un réel avantage, dès lors que, pour pallier le renvoi inopérant de l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5^o, précité depuis le 1^{er} janvier 2015, l'acte attaqué insère à la fin de cette disposition les mots « tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015 », ce qui permet de continuer à bénéficier, pour les journées assimilées antérieures à cette date, de la non-application de l'assimilation sur la base d'un salaire fictif limité pour la période du 1^{er} janvier 2015 à la publication de l'acte attaqué.

La partie adverse conteste ensuite la qualité et l'intérêt à agir des trois premières parties requérantes. Quant à leur qualité pour agir, elle exige des requérantes qu'elles produisent les décisions de leurs organes compétents pour introduire un recours au Conseil d'État. Quant à l'intérêt fonctionnel au recours, elle fait valoir que la présente contestation ne constitue pas, au sens de l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, « un litige auquel l'application de cette loi donnerait lieu », ni une action exercée pour « la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles ». Elle précise que « l'arrêté royal attaqué n'a été adopté, ni en application de la loi de 1968, ni en application d'une convention collective de travail, mais bien en application, comme l'indique son préambule, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés ». Elle souligne qu' « il ne s'agit pas en l'espèce du droit aux emplois de fin de carrière réglé par une CCT vis-à-vis de l'employeur », mais « uniquement de l'assimilation, pour le calcul de la pension, de certaines périodes passées en fin de carrière pour lesquelles une allocation d'interruption, à charge de l'ONEM, est due » puisque « ni cette allocation, ni l'assimilation réalisée sur son fondement, ne sont réglées par CCT et ne pourraient d'ailleurs pas l'être, mais par un arrêté royal ». Elle en conclut que les trois premières parties requérantes ne disposent pas de l'intérêt requis pour introduire le présent recours.

La partie adverse estime enfin que les quatrième à douzième parties requérantes restent également en défaut de démontrer leur intérêt au présent recours. Elle affirme que les requérantes n'établissent pas qu'elles seraient soumises à un salaire fictif limité en application des modifications apportées par l'acte attaqué. Elle ajoute qu'elles n'apportent pas la preuve qu'elles ont reçu des allocations d'interruption de carrière permettant une assimilation de la période d'interruption à une période d'activité pour le calcul du montant de la pension ou qu'elles ne peuvent pas prétendre à une pension de retraite pour ces périodes – ce qui exclut toute assimilation. Elle souligne encore que les quatrième à douzième parties requérantes ne démontrent pas, non plus, que les demandes d'allocations d'interruption introduites après le 31 décembre 2014 constituent des « premières demandes » auxquelles s'applique le nouveau régime établi par l'acte attaqué. Plus précisément, elle constate que les quatrième, septième, huitième et douzième parties requérantes ont reçu, dans le courant de l'année 2015 ou 2016, une décision de l'administration leur octroyant une allocation d'interruption de carrière, mais que rien ne permet de conclure que ces décisions font suite à une « première demande » au sens de l'article

7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001. En ce qui concerne la cinquième partie requérante, elle constate qu'aucune pièce n'est jointe à la requête en ce qui la concerne en sorte qu'il n'est même pas démontré qu'elle dispose de la qualité de travailleur qui peut bénéficier d'allocations d'interruption ou d'une pension qui en tient compte. Quant aux neuvième, dixième et onzième parties requérantes, la partie adverse relève que le formulaire de demande qu'elles ont rempli pour se voir octroyer de telles allocations après le 1^{er} janvier 2015 est joint au recours, sans qu'il soit établi qu'une suite favorable a été réservée à ces demandes en sorte qu'elles bénéficieraient effectivement des allocations d'interruption demandées et que celles-ci seraient susceptibles d'être prises en compte dans le calcul du montant de leur pension. En ce qui concerne la sixième partie requérante, elle constate qu'est seulement jointe une demande d'exemption à l'administration, ce qui n'établit pas qu'elle aurait introduit une « première demande d'allocations d'interruption » prenant cours après le 31 décembre 2014, ni qu'elle bénéficie effectivement des allocations d'interruption demandées, dont elle reproche à l'acte attaqué de modifier le régime pour le calcul de sa pension. Elle en conclut qu'à défaut pour ces parties requérantes de démontrer en quoi elles tombent sous le champ d'application des alinéas 3 et 4, insérés par l'acte attaqué, dans l'article 24bis, point 9, celles-ci n'ont pas d'intérêt à introduire un recours en annulation contre ces dispositions.

c. Mémoire en réplique

Quant à la portée des dispositions attaquées, les parties requérantes soulignent que l'arrêté royal attaqué modifie rétroactivement la situation des travailleurs qui ont opté, depuis le 1^{er} janvier 2015, pour le régime d'interruption pour « carrière longue » ou qui entendent le faire, avant l'âge de 60 ans, alors même qu'une phase de lissage permet jusqu'en 2019 d'opter pour ce régime avant cet âge. Elles précisent que, préalablement à l'acte attaqué, les travailleurs qui, à partir de 55 ans ou plus, réduisaient leurs prestations de travail à mi-temps ou d'un cinquième-temps pour « carrière longue », en application de la convention collective de travail n° 103, bénéficiaient des mesures favorables quant au calcul de leurs pensions futures, issues de l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (premier « pot » de 312 jours), cumulées avec celles issues de l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 7°, du même arrêté (deuxième « pot » de 312 jours après 60 ans). Elles affirment que, pour les périodes de crédits-temps pour lesquelles les premières demandes d'allocation d'interruption ont pris cours le 1^{er} janvier 2015, l'arrêté attaqué supprime le bénéfice du premier « pot » de 312

journées assimilées, visées à l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5°, précité, pour ne retenir que le second « pot », maintenu par l'article 24bis, point 9, alinéa 3 (nouveau), qui ne vaut qu'à partir du 60^e anniversaire de sorte que le montant de la pension sera impacté à la baisse pour tous les travailleurs ayant opté, depuis le 1^{er} janvier 2015, pour le régime d'interruption pour « carrière longue » ou qui entendent le faire avant 60 ans.

Quant à l'argument de la partie adverse selon lequel la suppression du premier « pot » de 312 journées assimilées, visé à l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5°, résulterait « indirectement » de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, elles répliquent que la modification apportée par cet arrêté royal à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, n'a pas eu pour effet de faire perdre le bénéfice de ce « pot » de 312 journées assimilées, mais a seulement eu pour effet de rendre inopérant le renvoi aux hypothèses dans lesquelles ce « pot » devait, le cas échéant être diminué du nombre de jours pendant lesquels le travailleur a bénéficié d'une allocation pour crédit-temps non motivé. Elles font valoir que c'est bien l'arrêté attaqué qui, en limitant les hypothèses dans lesquelles il est dérogé au principe selon lequel la rémunération fictive est limitée au salaire minimum, supprime le « pot » de 312 jours visé à l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5°, pour les demandes avec prise de cours à partir du 1^{er} janvier 2015.

Quant à la recevabilité à agir des organisations syndicales requérantes, elles exposent que l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ainsi que l'article 3, 4°, du règlement général de procédure, tels que modifiés, n'imposent plus aux personnes morales requérantes, lorsqu'elles sont représentées par un avocat, de joindre à la requête l'acte de désignation de leurs organes, ni la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice. Elles ajoutent que l'autre exception soulevée par la partie adverse vise en réalité leur capacité à agir. Elles considèrent que cette capacité ne doit pas s'apprécier au regard du fondement juridique de l'acte attaqué comme le soutient la partie adverse, mais, selon les termes de l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 précitée, au regard des effets de la mesure attaquée sur des droits que les membres des organisations requérantes puisent dans les conventions collectives qu'elles ont conclues. Elles soulignent qu'elles dénoncent, dans la requête, l'atteinte au droit au crédit-temps tel que consacré dans les conventions collectives qu'elles ont négociées, et notamment la convention collective de travail n° 118, en rappelant qu'elles ont joué un rôle déterminant dans l'adoption des réglementations en matière de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps. Elles soulignent qu'il y a un lien direct entre les modalités d'établissement des droits à la pension et l'effectivité

du droit au crédit-temps tel qu'il est régi par et en exécution des accords issus de la négociation collective. Elles relèvent que le rôle déterminant qu'elles ont joué dans l'adoption du régime auquel l'acte attaqué porte atteinte est confirmé dans le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 27 février 2013 portant exécution de l'article 122 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses et modifiant diverses dispositions en matière de périodes assimilées dont est issu l'article 24bis, point 9, que l'acte attaqué modifie.

À titre subsidiaire, les parties requérantes soutiennent que la portée trop ténue de l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 devrait être revue, de manière à l'interpréter de manière extensive à la lumière des obligations faites à l'article 6.4 de la Charte sociale européenne révisée et à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – qui consacrent le droit des travailleurs de recourir à des actions collectives, dont, selon elles, le droit d'ester en justice – ainsi qu'à l'article 11, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci (C.E.D.H., arrêts *Adefdromil contre France* du 2 octobre 2014 et *Wilson, National Union of Journalists et autres contre Royaume-Uni* du 2 juillet 2002). Elles estiment que la capacité à agir des syndicats ne peut être limitée au motif que ceux-ci n'ont pas traditionnellement en Belgique la personnalité juridique, ce choix relevant d'ailleurs de la liberté syndicale, qui est une forme spéciale de la liberté d'association et considèrent que limiter le droit d'action collective aux deux hypothèses visées par la loi ne répond pas à un objectif nécessaire dans une société démocratique et n'est pas strictement proportionné à cet objectif.

Elles ajoutent, à titre infiniment subsidiaire, qu'il conviendrait à tout le moins de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires viole-t-il l'article 23 alinéa 3, 1° de la Constitution, combiné à l'article 11, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 6.4 de la Charte sociale européenne en ce qu'il limite la capacité à agir des organisations représentatives des travailleurs aux deux hypothèses qu'il vise alors que les dispositions de référence consacrent la liberté syndicale, forme particulière de la liberté d'association, et le droit à l'action collective des syndicats ? »

Dans l'hypothèse où la première question appellerait une réponse négative, la question préjudicielle suivante devrait, selon les requérantes, alors être posées :

« L'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution,

combinés à l'article 23 alinéa 3, 1°, de la Constitution, à l'article 11, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 6.4 de la Charte sociale européenne dès lors qu'il limite la capacité à agir des organisations représentatives des travailleurs non dotées de la personnalité juridique aux hypothèses qu'il fixe, alors que les associations dotées de la personnalité juridique se voient reconnaître la capacité d'agir ? ».

Quant à l'intérêt des quatrième à douzième parties requérantes, elles soulignent qu'il s'agit de travailleurs ayant opté pour un aménagement de leur fin de carrière après le 1^{er} janvier 2015 et qui voient le montant de la pension à laquelle ils auront droit affecté par l'arrêté royal attaqué. Elles produisent différentes pièces tendant à démontrer que la prise en compte d'un salaire fictif limité (23.374,55 euros par an) leur causerait grief, eu égard à leurs « salaires de référence ». Elles ajoutent que les dates de naissance établissent à suffisance qu'elles ne peuvent prétendre à leur pension de retraite et que la preuve du bénéfice d'allocations d'interruption est rapportée tant dans le dossier de pièces annexé à la requête que dans les pièces complémentaires jointes au mémoire en réplique. Elles estiment enfin que c'est à la partie adverse d'apporter la preuve que les décisions d'octroi d'allocations d'interruption de carrière ne correspondraient pas à une première demande, comme exigé par la réglementation, arguant qu'elles ne peuvent elles-mêmes rapporter la preuve d'un fait inexistant.

d. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes répètent qu'en portant atteinte aux règles favorables en matière de calcul du montant de la pension dans un objectif de dissuasion, la partie adverse porte bien atteinte au régime du crédit-temps issu de la négociation collective et que le droit des travailleurs à des actions collectives, consacré notamment par l'article 6.4 de la Charte sociale européenne révisée, inclut le droit à des actions juridictionnelles, nonobstant l'absence de personnalité juridique. À titre subsidiaire, elles maintiennent leur demande d'interroger la Cour constitutionnelle.

e. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse réplique que les parties requérantes n'ont jamais conclu la moindre convention collective concernant l'assimilation des périodes de crédit-temps de fin de carrière pour le calcul de la pension et qu'elles ne disposent pas de la compétence pour le faire. Elle affirme que l'acte attaqué ne modifie pas le régime de crédit-temps, en sorte que la participation des organisations syndicales à l'organisation de ce régime n'est pas pertinente pour justifier leur intérêt à agir dans

le cadre du présent recours. Elles renvoient à l'arrêt Les Métallurgistes de Wallonie et Bruxelles, n° 230.207 du 13 février 2015, dans lequel le Conseil d'État a, dans un cas similaire, jugé que les organisations syndicales n'avaient pas l'intérêt requis pour agir devant lui. Elles font valoir que l'article 6.4 de la Charte sociale européenne révisée vise exclusivement les conflits d'intérêts, ce qui exclut les conflits juridiques et donc le droit d'ester en justice. En ce qui concerne les questions préjudicielles, la partie adverse soutient qu'elles ne doivent pas être posées dans la mesure où elles appellent clairement une réponse négative et où elles ne seront en plus d'aucune utilité pour la solution du litige, le recours en annulation étant de toute façon non fondé.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Quant à la portée des dispositions attaquées

L'article 1^{er}, 5°, de l'arrêté attaqué insère deux alinéas entre les alinéas 2 et 3 de l'article 24*bis*, point 9, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime des pensions et de survie des travailleurs salariés. Les parties requérantes n'émettent de critiques à l'encontre de l'arrêté attaqué qu'en ce qui concerne, d'une part, son article 1^{er}, 5°, en ce qu'il insère le premier des deux alinéas précités entre les alinéas 2 et 3 de l'article 24*bis*, point 9, et, d'autre part, son article 3, en ce qu'il fait rétroagir l'article 1^{er}, 5°, précité, au 1^{er} janvier 2015.

Avant sa modification par l'arrêté attaqué, l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5° et 7°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 disposait comme il suit :

« Par dérogation au point 1, pour l'application de l'article 34, § 1^{er}, O, le salaire fictif est limité au salaire limité visé à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996.

La limitation visée à l'alinéa 1^{er} n'est pas d'application :

[...]

5° à 312 journées assimilées diminuées le cas échéant des journées assimilées pour lesquelles le travailleur bénéficie, après le 31 décembre 2011, des dispositions de l'article 4, § 3, de l'arrêté du 12 décembre 2001 [pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système de crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps] ;

[...]

7° aux 312 premières journées assimilées qui relèvent de l'application de l'article 34, § 1^{er}, O, et qui suivent le mois du 60^e anniversaire ».

Le point 5°, précité, permettait au travailleur ayant opté, avant l'âge de 60 ans, pour un emploi de fin de carrière ou une forme analogue de l'interruption de carrière à la fin de la carrière (visés à l'article 34, § 1^{er}, O) de pouvoir, pour le calcul

de sa pension, bénéficiaire d'une assimilation des périodes d'interruption sur base du salaire fictif normal (visé au point 1 de l'article 24*bis*) à concurrence de 312 jours assimilés diminués, le cas échéant, du nombre de journées assimilées de crédit-temps non motivé (visé à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001). Cette diminution d'un nombre de journées assimilables était prévue pour empêcher le cumul, pendant la carrière, des avantages d'un recours aux deux options des emplois de fin de carrière et des périodes de crédit-temps non motivé. Le point 7°, précité, permettait aux travailleurs de bénéficier du même avantage pour les premiers 312 jours de l'emploi de fin de carrière ou de la forme analogue de l'interruption de la carrière, pris à partir de l'âge de 60 ans. Comment le relèvent les parties requérantes, les travailleurs concernés pouvaient cumuler les deux « pots » de 312 jours visés aux points 5° et 7°.

Comme l'indique la partie adverse, un arrêté royal du 30 décembre 2014 a profondément modifié l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, en ce compris son article 4, § 3. À la suite de cette modification, cette disposition a reçu un contenu tout à fait étranger aux allocations d'interruptions accordées pour les périodes de crédit-temps non motivé. Le renvoi fait à cette disposition par l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 est devenu inopérant. Il n'en résulte pas pour autant que l'arrêté royal du 30 décembre 2014 aurait implicitement abrogé l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967. En effet, comme le relèvent les parties requérantes, le renvoi inopérant, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concerne l'exception au bénéfice du « pot » de 312 jours assimilés pour lesquels le calcul de la pension se fait sur la base d'un salaire fictif normal, à savoir la possibilité de réduire ce « pot » du nombre de jours pendant lesquels le travailleur a, dans le cours de sa carrière, obtenu une allocation dans le cadre du crédit-temps non motivé. Certes, depuis le 1^{er} janvier 2015, la disposition en cause pose des problèmes de compréhension. Il ne saurait, pour autant, être affirmé que le premier « pot » de 312 journées assimilées lié à un emploi de fin de carrière aurait été supprimé ou « abrogé implicitement » par l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

En revanche, l'acte attaqué supprime avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, la possibilité de bénéficier du premier « pot » des 312 jours assimilés, visés à l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 pour les travailleurs âgés de moins de 60 ans qui, justifiant de 35 ans de carrière, ont introduit leur première demande d'allocations après le 31 décembre 2014. En effet, le nouveau régime prévu par l'article 1^{er}, 5°, de l'arrêté attaqué, qui s'applique « pour

les périodes avec droit aux allocations d'interruption visées à l'article 6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pour lesquelles la première demande d'allocations d'interruption prend cours après le 31 décembre 2014 » ne prévoit pas, pour la catégorie de travailleurs précités, d'assimilation des périodes d'interruption sur la base d'un salaire fictif normal (sauf si ces travailleurs se trouvent dans une des hypothèses spécifiques visées à l'article 6, § 5, 1° (entreprises en difficulté ou en restructuration) ou 3° (métiers lourds), de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. En conséquence, le calcul de la pension, pour l'ensemble des journées assimilées liées à un emploi de fin de carrière se fera désormais sur la base du salaire fictif limité visé à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996. L'acte attaqué réserve donc à l'égard de cette catégorie de travailleurs, un traitement moins favorable pour un certain nombre de journées assimilées dans le cadre du calcul de leur pension.

Il est donc inexact d'affirmer, comme le fait la partie adverse, que les articles 1^{er}, 5°, et 3 de l'arrêté attaqué ne causeraient pas grief aux parties requérantes et qu'au contraire, ils leur procureraient un avantage, en rétablissant une abrogation implicite à laquelle aurait procédé l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Pour les motifs qui viennent d'être exposés, il ne peut être soutenu que l'arrêté précité aurait supprimé l'hypothèse visée à l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 (premier « pot » de 312 journées assimilées).

Quant à la capacité, la qualité et l'intérêt à agir des trois premières parties requérantes

La présomption de mandat *ad litem* visée à l'article 19, alinéa 6, des lois du 12 janvier 1973, coordonnées sur le Conseil d'État, n'est applicable qu'« à la personne capable » que l'avocat prétend représenter. Les associations requérantes ne peuvent, dès lors, prétendre être assimilées à une personne morale pour l'application de l'article 3 du règlement général de procédure que si leur capacité à agir dans le cadre du présent recours est reconnue.

Les trois premières parties requérantes sont des associations de fait, dépourvues de d'une personnalité juridique propre. Elles n'ont, en principe, pas la capacité d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elles agissent pour faire respecter les prérogatives qui leur sont accordées par une disposition législative ou réglementaire. La capacité d'agir de l'organisation syndicale dépend alors de l'intérêt fonctionnel dont elle se prévaut. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives

de travail et les commissions paritaires dispose que les organisations représentatives « peuvent ester en justice pour tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles ». La capacité d'ester en justice des organisations représentatives est strictement limitée aux hypothèses visées par cette disposition. En dehors des cas prévus par l'article 4 précité, une organisation représentative des travailleurs n'a en principe pas la capacité d'agir en vue de la défense des intérêts collectifs de ses membres.

Les associations requérantes n'invoquent pas la défense d'intérêts fonctionnels pour justifier leur recours. Elles ne soulèvent aucun moyen qui invoquerait la violation de prérogatives qui leur sont légalement reconnues. Elles soutiennent que l'arrêté royal attaqué porterait atteinte au droit au crédit-temps, consacré par les conventions collectives qu'elles ont négociées, notamment les conventions collectives de travail n^{os} 103 et 118 et invoquent l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 pour justifier leur capacité à demander l'annulation de l'acte attaqué.

Le présent litige est cependant étranger à ceux auxquels l'application de la loi du 5 décembre 1968 donne lieu et ne tend pas à défendre des droits que des membres des organisations syndicales puisent dans les conventions conclues par elles. L'arrêté royal attaqué a été adopté, comme l'indique son préambule, en application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés. Il ne porte pas atteinte, en tant que tel, au droit à des emplois de fin de carrière, ni au régime du crédit-temps, qui seraient réglés par des conventions collectives de travail. L'arrêté attaqué concerne uniquement l'assimilation, pour le calcul de la pension, de certaines périodes situées en fin de carrière. Ces règles d'assimilation ne sont pas fixées ou précisées par des conventions collectives de travail. En particulier, la convention collective de travail n° 118 du 27 avril 2015 'fixant, pour 2015-2016, le cadre interprofessionnel de l'abaissement à 55 ans de la limite d'âge en ce qui concerne l'accès au droit aux allocations pour un emploi de fin de carrière, pour les travailleurs qui ont une carrière longue, qui exercent un métier lourd ou qui sont occupés dans une entreprise en difficulté ou en restructuration' concerne uniquement l'octroi des allocations d'interruption prévues dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001, tel que modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Quant à la convention collective de travail n° 103 du 27 juin 2012 'instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et d'emplois de fin de carrière, modifiée par la convention collective de travail n° 103bis du 27 avril 2015, n° 103ter du 20 décembre 2016 et n° 103/4 du 29 janvier 2018', elle instaure un droit au crédit-temps avec motif ainsi qu'« un droit

aux emplois de fin de carrière pour les travailleurs à partir de 55 ans ayant une carrière professionnelle de 25 ans comme salarié, ainsi que des règles particulières pour les travailleurs à partir de 50 ans qui exercent un métier lourd ou qui ont une carrière longue ou qui sont dans une entreprise reconnue comme entreprise en difficulté ou comme entreprise en restructuration ».

Comme le relève la partie adverse, l'article 6, § 4, de la Charte sociale européenne révisée et l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux s'appliquent aux « conflits d'intérêts », dont ne relèvent pas les conflits juridiques qui portent notamment sur la violation de droits issus de la négociation collective. En toute hypothèse, comme il vient d'être indiqué, l'arrêté royal attaqué ne porte pas atteinte à des droits qui seraient issus de la négociation collective. Les dispositions précitées ne confèrent aux associations requérantes aucun droit d'ester en justice.

Contrairement aux affirmations des associations requérantes, l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne consacre pas un droit d'action illimité en justice pour les associations syndicales qui sont dépourvues de personnalité juridique. Dans l'arrêt *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* du 2 juillet 2002, la Cour constate bien une violation de l'article 11 de la Convention, mais uniquement en raison d'une atteinte à la liberté syndicale de négociation collective. Dans l'arrêt *Adefdromil c. France* du 2 octobre 2014, la Cour conclut également à une violation de l'article 11 de la Convention après avoir constaté que l'interdiction de principe d'ester en justice imposée à une association regroupant des militaires est motivée par la nature syndicale de son objet social qui est de défendre les intérêts professionnels de ses membres, alors que la loi française interdit aux militaires d'adhérer à des syndicats et à ces syndicats d'ester en justice pour défendre des intérêts professionnels collectifs. Comme le relève la Cour, les décisions d'irrecevabilité à agir de l'association syndicale en cause se déduisent du seul fait qu'elle s'est donné pour objet d'assurer la défense des intérêts professionnels des militaires qu'elle regroupe.

En l'espèce, si les trois premières parties requérantes ne peuvent agir en justice, ce n'est pas en raison de leur objet social, mais parce qu'elles ont fait le choix de ne pas adopter une forme qui leur permette d'acquérir la personnalité juridique et les rende capables d'ester en justice pour défendre les intérêts collectifs de leurs membres. Si les associations de fait peuvent prétendre à la protection de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, cette disposition n'impose cependant pas de reconnaître à

ces associations un droit illimité d'ester en justice, au seul motif que leur objet social vise à défendre des intérêts professionnels collectifs. En l'occurrence, la liberté syndicale et la possibilité pour les syndicats de protéger les intérêts professionnels de leurs membres sont suffisamment assurées par toute une série de droits qui leur sont reconnus, de sorte que, dépourvus de la personnalité juridique, ils peuvent librement s'organiser, administrer leurs affaires internes, choisir de nouveaux affiliés, mener des négociations collectives et entreprendre des actions pour protéger les intérêts professionnels de leurs membres, en ce compris exercer le droit de grève. Le droit d'ester en justice est également reconnu aux syndicats dépourvus de la personnalité juridique, mais uniquement dans les limites fixées par la loi, c'est-à-dire pour faire respecter les prérogatives qui leur sont accordées par une disposition législative ou réglementaire ou dans la stricte mesure prévue par l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Le présent recours est dès lors irrecevable, en tant qu'il est introduit par les trois premières parties requérantes.

Il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle. Les questions préjudicielles suggérées reposent, en effet, sur le postulat erroné que l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail limiterait la capacité d'agir des organisations syndicales des travailleurs non dotées de la personnalité juridique. Les atteintes à la liberté syndicale et la différence de traitement dénoncées par les requérantes ne trouvent pas leur origine dans la disposition légale précitée, dont le champ d'application est limité à celui des conventions collectives de travail. Elles résident dans la règle qui subordonne la capacité d'agir à la condition de disposer de la personnalité juridique et dans l'absence d'une ou de plusieurs dispositions qui, à la lumière d'une réévaluation des intérêts sociaux en présence ou d'un choix stratégique de politique ou de gestion, instaureraient une règle nouvelle permettant aux organisations syndicales des travailleurs non dotées de la personnalité juridique d'agir en justice.

Quant à l'intérêt à agir des quatrième à douzième parties requérantes

Les sixième à douzième parties requérantes, personnes physiques, justifient leur intérêt à agir, dès lors qu'il apparaît des différentes pièces qu'elles produisent qu'elles sont toutes des travailleurs salariés qui ont opté pour un aménagement de leur fin de carrière (emploi fin de carrière) et qu'elles reçoivent des allocations d'interruption à la suite de demandes prenant cours à partir du 1^{er} janvier

2015. Rien ne permet d'affirmer qu'il ne s'agirait pas de « premières demandes » au sens de l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté du 30 décembre 2014 précité. Par ailleurs, conformément à l'article 7, § 2, 4^o, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, les allocations d'interruption ne peuvent pas être cumulées avec une pension de retraite accordée par ou en vertu d'une loi belge ou étrangère. L'octroi de ces allocations établit donc à suffisance que les parties requérantes ne peuvent prétendre à ce type de pension dont le bénéficiaire exclut toute assimilation des périodes d'inactivité pour le calcul de la pension. Les sixième à douzième parties requérantes démontrent, à suffisance, que leur situation pourrait être affectée par les modifications apportées par l'acte attaqué. Plus précisément, elles pourraient se voir appliquer, pour le calcul de leur pension, un salaire fictif limité, parce qu'elles n'entrent pas dans les hypothèses visées au nouvel alinéa 3 de l'article 24*bis*, point 9, de l'arrêté du 21 décembre 1967, inséré par l'acte attaqué.

En revanche, les quatrième et cinquième parties requérantes ne démontrent pas que les demandes d'allocation d'interruption introduites après le 31 décembre 2014 constituent des « premières demandes » auxquelles s'applique le nouveau régime établi par l'acte attaqué. Marleen Nowe fait état, sans autre explication, d'une demande de « prolongation de crédit-temps » à partir du 1^{er} décembre 2016, en sorte qu'il pourrait s'agir d'une « prolongation sous la même forme ininterrompue d'une période d'interruption » déjà en cours au 31 décembre 2014, au sens de l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Or, une telle prolongation ne constitue pas une « première demande » à laquelle s'applique le nouveau régime de l'acte attaqué. Quant au cinquième requérant, Dirk Van Hauwermeiren, il produit uniquement la preuve de versements d'allocations d'interruption pour les mois de janvier à décembre 2015, sans fournir de décision qui établirait que l'octroi de ces allocations ferait suite à une demande prenant cours après le 1^{er} janvier 2015.

Le recours est recevable uniquement en ce qui concerne les sixième à douzième parties requérantes.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

a. Requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution. Elles indiquent que la mise en œuvre, par le législateur, d'un système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps, s'inscrit dans l'objectif lui assigné par l'article 23 de la Constitution de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels. Elles font valoir qu'à ce titre, le législateur et le Roi sont tenus par une obligation de *standstill* qui interdit de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, à moins qu'il existe des motifs d'intérêt général et que la restriction soit appropriée et nécessaire au regard de ces motifs et qu'elle n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint. Elles exposent en quoi le remplacement par l'acte attaqué de l'exception autorisant une assimilation pour le calcul de la pension sur la base d'un salaire fictif normal pour les 312 JETP (jours équivalents temps plein) avant le 60^{ème} anniversaire (diminués le cas échéant des JETP de crédit-temps sans motif déjà pris) par une assimilation sur la base d'un salaire fictif limité, constitue une régression significative quant au degré de protection sociale des travailleurs (droits à la pension), mais aussi quant à l'effectivité du crédit-temps voulu « pour réaliser le droit à des conditions de travail équitables et le droit à l'épanouissement social au travers d'un aménagement de fin de carrière pour les travailleurs justifiant de 35 ans de carrière pour "concilier l'emploi et la qualité de vie" » puisque « le montant de la pension est [...] pour le travailleur un élément déterminant du choix d'opter pour un aménagement de fin de carrière ». Elles soutiennent que cette régression significative n'est nullement justifiée par des motifs d'intérêt général, que « [l]e rapport au Roi accompagnant l'arrêté litigieux ne contient d'ailleurs aucune justification quant aux effets défavorables de son article 1^{er} à l'égard des travailleurs qui, depuis le 1^{er} janvier 2015 ont opté pour un crédit-temps de fin de carrière » et qu' « Il ne justifie pas non plus l'atteinte que la mesure porte – par ses effets sur le montant de la pension – à l'attractivité du régime de crédit-temps de fin de carrière avant l'âge de 60 ans ». Elles ajoutent que l'explication donnée par le Ministre des Pensions dans sa réponse à une question écrite d'une députée à la Chambre des représentants ne permet pas plus de justifier « la régression sensible quant au degré de protection des conditions de travail et des droits à la pension des travailleurs qui, avant 60 ans, optent pour un "emploi de fin de carrière", comme le leur permet l'article 6, § 5, alinéa 1^{er}, 2^o, [de

l'arrêté royal du 12 décembre 2001] ». Elles considèrent que le parallélisme qu'opère le Ministre avec le régime de crédit-temps sans motif n'est pas pertinent puisque ce régime n'ouvre plus de droit aux allocations d'interruption alors que les emplois de fin de carrière continuent à donner lieu à ces allocations.

b. Mémoire en réponse

La partie adverse considère à titre principal que le principe de *standstill* n'est pas applicable en l'espèce. Selon elle, la possibilité d'obtenir une assimilation sur la base d'un salaire fictif normal ne rentre pas dans le champ d'application des conditions de travail équitables protégées par l'article 23 de la Constitution. Elle fait également valoir que si le droit à la pension relève bien du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, il n'en va pas de même des modalités de calcul de cette pension et souligne qu'en l'espèce, le droit à la pension n'est pas remis en cause par l'acte attaqué qui clarifie seulement quelques modalités de l'assimilation de certaines périodes de crédit-temps pour les besoins du calcul de la pension légale future qui se fera dorénavant sur base d'un salaire fictif limité plutôt que sur base d'un salaire fictif normal. Elle estime que l'acte attaqué ne procède qu'à des modifications techniques et ne modifie pas les règles d'assimilation en tant que telles, de sorte qu'il ne porte pas atteinte à la substance même du droit à la pension. Selon elle, il n'existe pas de droit fondamental protégé par l'article 23 de la Constitution de voir des périodes de crédit-temps assimilées pour la pension future sur la base du salaire fictif normal. Elle ajoute, dans un même ordre d'idées, que si l'on devait accepter que le droit au crédit-temps était un droit protégé dans le cadre de l'article 23, ce qui, selon elle, n'est pas démontré par les parties requérantes, ceci n'impliquerait pas que toutes les modalités des régimes très complexes de crédit-temps le seraient également. Elle en conclut que l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal pour le calcul de la pension n'est pas un droit fondamental protégé par le principe du *standstill* au sens de l'article 23 de la Constitution.

À titre subsidiaire, elle expose en quoi le principe de *standstill* ne serait pas violé en l'espèce, dès lors que l'acte attaqué n'introduit pas de recul du niveau de protection offert par la réglementation existante. Elle explique que la mesure ne diminue pas le montant de pensions de retraite déjà attribuées, mais modifie pour l'avenir les modalités de calcul de la pension à laquelle les requérants auront droit au moment où l'âge de la pension sera atteint. Elle rappelle que l'appréciation de la violation du principe de *standstill* doit se faire *in globo*, en tenant compte de l'ensemble des mesures prises dans le cadre de la réforme qui favorise, selon elle,

globalement la prise de crédit-temps. Ainsi, « le crédit-temps motivé est prolongé de douze mois dans plusieurs hypothèses » et « dans le cadre des emplois de fin de carrière, l'assimilation se fait sur base d'un salaire fictif normal au lieu de limité pour les travailleurs de nuit et pour les travailleurs actifs dans le secteur de la construction qui disposent d'une attestation d'incapacité du médecin du travail ». Elle rappelle, en outre, son interprétation selon laquelle la suppression du premier « pot » de 312 journées assimilées (pour lesquelles le salaire fictif n'est pas limité à la rémunération minimum) ne résulterait pas de l'acte attaqué, mais de la modification apportée par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 auquel l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 renvoie. Elle expose enfin qu'il n'y a pas de recul du niveau de protection offert par la réglementation au regard du but poursuivi par le Gouvernement dans sa réforme des pensions qui est d'assurer la pérennité du système de la sécurité sociale. Elle précise, à cet égard, que l'assimilation de certaines périodes de crédit-temps sur la base d'un salaire fictif limité plutôt que sur une base plus élevée permet de diminuer quelque peu le coût des pensions des travailleurs optant pour un emploi de fin de carrière et donc pour une certaine non-activité. Elle conclut qu'il n'y a en conséquence pas de recul du niveau de protection et donc pas de violation du principe de *standstill*.

À titre très subsidiaire, elle fait valoir que si la mesure implique un recul du niveau de protection, ce recul n'est pas sensible. Elle souligne que la mesure ne porte pas atteinte au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, qu'elle n'introduit aucune modification aux conditions pour pouvoir bénéficier des emplois de fin de carrière, que le droit aux allocations d'interruption pendant les périodes de crédit-temps n'est pas impacté non plus et que le principe de l'assimilation à des périodes d'activité pour le calcul de la pension reste inchangé. Elle ajoute que la période de salaire fictif normal de 312 JETP après l'âge de 60 ans est maintenue et qu'en définitive, la mesure n'impacterait que les salaires les plus élevés et sur une période limitée à 312 JETP (diminués des jours de crédit-temps sans motif déjà pris) de la carrière du travailleur (entre 55 et 60 ans). Elle souligne que la mesure n'aura d'effet que pendant quelques années puisqu'en application de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, l'âge pour pouvoir bénéficier d'un emploi de fin de carrière dans les cas dérogatoires sera progressivement relevé à 60 ans. Elle rappelle que la réforme du crédit-temps doit être prise dans sa globalité, en tenant compte du fait que l'acte attaqué élargit, dans certaines hypothèses, les cas d'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal (pour les métiers lourds, le travail de nuit, le travail dans le secteur de la construction avec une attestation d'incapacité du médecin du travail) et que d'autres types de crédit-temps ont bénéficié d'une prolongation de 12 mois du

droit aux allocations (par exemple, pour prendre soin de son enfant de moins de 8 ans, soigner un membre gravement malade du ménage ou de la famille jusqu'au 2^e degré). Elle en conclut qu'il ne saurait être question d'un recul significatif du niveau de protection offert par la réglementation.

À titre infiniment subsidiaire, elle affirme que des motifs d'intérêt général justifient la suppression du « pot » de 312 jours (diminués des jours de crédit-temps sans motif déjà pris) pour lesquels les travailleurs concernés pouvaient, pour le calcul de leur pension, bénéficier d'une assimilation sur la base d'un salaire fictif normal. Se référant aux travaux préparatoires de la loi du 20 décembre 2016, la partie adverse explique que le but poursuivi par cette mesure est de clarifier les textes, en adaptant ceux-ci à la suppression des allocations d'interruption pour le crédit-temps sans motif qui justifiaient auparavant l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal, que l'objectif était alors d'éviter que le choix d'un emploi de fin de carrière soit moins favorable qu'un crédit-temps sans motif pour le calcul de la pension et que le crédit-temps sans motif n'existant plus, l'assimilation dans le cadre d'un emploi de fin de carrière n'est donc plus pertinente. Elle souligne, par ailleurs, que l'acte attaqué s'intègre dans le cadre général des réformes en matière de pensions et que le motif d'intérêt général poursuivi est de garantir la pérennité du régime des pensions en s'assurant que les personnes travaillent plus longtemps et en renforçant le lien entre les prestations de travail effectives et le montant de la pension. Elle rappelle que l'arrêté royal du 27 février 2013 a profondément modifié le système en ce qui concerne l'assimilation de certaines périodes d'inactivité pour le calcul de la pension, avec pour objectif de rendre le travail plus attractif. Elle renvoie au rapport au Roi accompagnant cet arrêté royal qui précise que, pour atteindre cet objectif, il convient notamment de réserver un traitement moins favorable à un certain nombre de périodes assimilées dans le cadre du calcul de la pension et de « décourager les systèmes où les salariés plus âgés quittent prématurément le marché du travail ». Elle explique que cet objectif a justifié, dans l'arrêté royal du 27 février 2013, de prendre, pour les emplois de fin de carrière, comme base, pour le calcul de la pension, un salaire fictif limité, à la place d'un salaire fictif normal, sauf si ce dernier est inférieur au salaire fictif limité. Elle soutient que, dans la mesure où l'arrêté royal du 30 décembre 2014 a prévu, dans le cadre de cet objectif, de réduire les possibilités de crédit-temps sans motif et d'emplois de fin de carrières, il est conforme à ce but d'intérêt général d'aligner ensuite le régime des assimilations pour la pension. Elle fait valoir que les mesures adoptées sont pertinentes et proportionnelles au but à atteindre et considère qu'il ne semble pas déraisonnable, lorsque l'objectif d'intérêt général est d'encourager les personnes avant l'âge de 60 ans à rester actives sur le marché du travail, que l'on diminue progressivement les

avantages liés à tout régime existant qui semble encourager ces mêmes personnes à diminuer leur activité professionnelle. Elle indique également que des mesures transitoires ont été prévues pour toutes les premières demandes pour des allocations d'interruption faites avant le 1^{er} janvier 2015 et rappelle que l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal existe encore pour les 312 JETP après l'âge de 60 ans.

c. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que le régime du crédit-temps et de l'aménagement de la fin de carrière procède de la réalisation de l'obligation positive qu'impose l'article 23 de la Constitution au législateur de réaliser le droit à des conditions de travail équitables permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine, incluant le droit à l'épanouissement culturel et social au travers d'un équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, alors que, selon elles, la mesure attaquée constitue une régression sensible du niveau de protection du droit d'aménager sa fin de carrière.

Elles considèrent que la mesure n'est pas d'ordre purement technique, comme l'allègue la partie adverse, étant donné que l'impact sur la pension du travailleur constitue un élément déterminant du choix de mettre en œuvre le droit à l'aménagement de fin de carrière. Elles relèvent que la partie adverse reconnaît que limiter le salaire fictif au salaire minimum vise à décourager la mise en œuvre de ce droit, sachant que le niveau de la rémunération en fin de carrière est déterminant pour le montant de la pension, de sorte qu'il ne peut être soutenu que le recul ne serait pas significatif. Elles estiment que la poursuite d'un objectif de clarification des textes ne justifie pas de supprimer le « pot » de 312 jours assimilés qui constitue l'objet du recours et ajoutent que l'affirmation générale et abstraite selon laquelle la mesure serait nécessaire pour assurer la pérennité du régime de pension ne ressort pas du dossier administratif et n'est pas étayée. Elles soutiennent que cet objectif a été rencontré par le relèvement progressif de 55 à 60 ans de l'âge à partir duquel un aménagement de fin de carrière peut donner lieu à une assimilation. Elles concluent que l'acte attaqué viole le principe de *standstill* qui s'attache à l'article 23 de la Constitution combiné à l'obligation de *self restraint* qui résulte de la négociation collective, lui aussi consacré par cette disposition.

d. Dernier mémoire des parties requérantes

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes soulignent qu'elles ne déduisent pas la violation de l'article 23 de la Constitution de la seule réduction du

droit à la pension pour les périodes de crédit-temps, mais aussi de l'atteinte au droit individuel à l'aménagement de fin de carrière qui résulte de cette réduction. Elles rappellent que ce droit est perçu par le législateur qui l'a consacré comme « un progrès, une étape dans le processus de conciliation entre le travail et la qualité de la vie ». Elles exposent que la mesure et sa proportionnalité s'apprécient différemment selon qu'elle porte atteinte au droit à la sécurité sociale ou au droit à des conditions de travail aptes à garantir l'épanouissement culturel et social. Elles insistent sur le fait que l'acte attaqué supprime bel et bien le bénéfice du « pot » de 312 journées assimilées à des périodes d'activité pour les travailleurs de moins de 60 ans qui optent pour un emploi de fin de carrière et que cette régression n'a rien de technique, qu'elle constitue la mise en œuvre d'une option politique qui porte atteinte à des droits acquis lors de la prise de cours de la période assimilée concernée. Elles précisent, à cet égard, que le « droit aux rémunérations fictives afférentes à ces périodes, auquel l'acte attaqué porte atteinte, naît au moment de la décision de bénéficier d'un crédit-temps, au regard de la règle de droit applicable au moment de cette prise de décision » et rappellent que le Roi est tenu, par l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, de déterminer les périodes assimilées aux périodes d'activité et de fixer les rémunérations fictives afférentes à ces périodes.

Quant à l'importance de la régression, les parties requérantes exposent que le droit au crédit-temps – et les avantages qui ont été négociés pour assurer l'effectivité de ce droit, comme les modalités d'établissement de la rémunération de référence pour l'établissement de la pension – constituent des droits individuels, en sorte que le nombre de personnes impactées importe peu. Elles reproduisent le résultat de simulations qui concernent les neuvième à onzième parties requérantes et qui établissent, dans leurs chefs, une perte mensuelle respectivement de 17, 21 et 35 euros, si la pension est calculée sur la base d'un salaire fictif limité (application des nouvelles règles).

Quant aux motifs d'intérêt général qui justifieraient la mesure, les parties requérantes contestent que l'objectif poursuivi par cette mesure serait de veiller à la pérennité des pensions. Elles relèvent que le rapport au Roi accompagnant l'arrêté attaqué n'en fait nullement mention alors qu'il lui appartenait de justifier la nécessité de recourir à cette mesure de manière concrète et chiffrée par rapport à un tel objectif. Elles ajoutent qu'il est erroné de rechercher les motifs d'un règlement dans le contexte d'une réforme dans lequel il s'inscrirait, parce que cette approche empêche le contrôle de la motivation de l'acte attaqué ou conduit à penser que toute mesure d'économie poursuivrait forcément un but d'intérêt général, ce qui serait

contraire à la consécration des droits économiques et sociaux par le Constituant. Elles font valoir que le régime crédit-temps de fin de carrière a justement été mis en œuvre dans le but de maintenir en emploi des travailleurs âgés, qui pourraient se retrouver poussés vers d'autres branches de la sécurité sociale, comme le régime maladie-invalidité, parce qu'ils ne sont plus en mesure de tenir le rythme ou parce que le fait de travailler à temps plein dégrade leur santé. Elles affirment qu'en réalité, la mesure attaquée a été voulue pour des raisons purement « logiques » déduites de la suppression du régime de crédit-temps non motivé, non pas pour garantir la pérennité des pensions.

Quant à la proportionnalité de la mesure, les parties requérantes font valoir que si l'intention de l'auteur de l'acte attaqué était uniquement de procéder à des adaptations techniques du texte, il doit être acquis qu'il n'a pas estimé l'impact de la réforme, ni apprécié si la mesure était proportionnée ou pas. Elles ajoutent que la mesure porte à l'évidence une atteinte disproportionnée aux droits des personnes qui ont opté, avant l'adoption de l'acte attaqué, pour le régime dont la partie adverse voudrait dissuader le recours, puisqu'à leur égard, l'acte attaqué n'a pas de portée dissuasive, mais sanctionne un choix déjà posé. Elles affirment que le relèvement graduel de l'âge minimum à partir duquel le travailleur peut opter pour le crédit-temps de fin de carrière suffisait à atteindre l'objectif d'activation des travailleurs, sans qu'il soit nécessaire de porter atteinte au droit à la pension des travailleurs qui ont fait ce choix avant le relèvement effectif de cet âge minimum.

e. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse maintient que la réglementation modifiée par l'acte attaqué n'est pas protégée par le principe du *standstill*, que l'acte attaqué est étranger au droit du travail consacré par l'article 23 de la Constitution, puisqu'il se limite à procéder à des modifications techniques en ce qui concerne les règles d'assimilation des périodes de crédit-temps pour le calcul de la pension, qu'il ne supprime pas lui-même le « pot » de 312 journées assimilées sur la base d'un salaire fictif normal, puisque cette suppression a déjà eu lieu par le biais de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 et que les parties requérantes n'ont pas de droits acquis à un montant de pension avant d'avoir atteint l'âge de la pension.

Elle répète que l'acte attaqué ne crée aucun recul du niveau de protection, d'abord parce que c'est l'arrêté royal du 30 décembre 2014 qui a supprimé l'assimilation du « pot » de 312 journées, ensuite parce que les parties requérantes reconnaissent qu'un nombre très limité de personnes sont affectées. Elle

confirme cependant que la charge globale des pensions sera moins élevée et que la mesure est, dès lors, pertinente pour atteindre l'objectif d'assurer la pérennité des pensions. La partie adverse conteste aussi la simulation du calcul des pensions des neuvième à onzième parties requérantes, tout en affirmant que les résultats démontrent l'absence de recul significatif, puisqu'il représente à peine 1% du montant de la pension.

La partie adverse expose que les motifs d'intérêt général sont repris dans les rapports au Roi accompagnant les arrêtés royaux du 30 décembre 2014 et du 27 février 2013, non dans le rapport au Roi de l'arrêté attaqué, puisque, dans l'esprit de son auteur, celui-ci procède uniquement à des modifications techniques. Elle explique que le contexte dans lequel s'inscrit l'acte attaqué est essentiel pour comprendre ses motifs et que les parties requérantes ne peuvent sérieusement remettre en doute l'objectif de pérennité des pensions et d'activation des travailleurs âgés. La partie adverse ajoute que l'examen de la proportionnalité ne fait pas partie du contrôle du respect du principe du *standstill* et estime, en toute hypothèse, que la mesure critiquée ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes qui, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, sont entrées dans un régime de crédit-temps, les pertes subies étant, selon le propre calcul des parties requérantes, limitées à 1% du montant de la pension mensuelle. La partie adverse rappelle qu'il n'est pas porté atteinte au principe de l'assimilation des périodes de crédit-temps de fin de carrière pour le calcul de la pension et qu'un régime transitoire est prévu, ce qui confirme, selon elle, la proportionnalité de l'acte attaqué. Elle fait ensuite valoir que le Roi dispose d'une marge d'appréciation et qu'il ne revient pas aux parties de s'immiscer dans les choix posés par Celui-ci. Elle précise encore que le relèvement progressif de l'âge pour bénéficier, à partir de 60 ans, du crédit-temps de fin de carrière, dont font état les parties requérantes, n'est que partiellement réalisé puisque les partenaires sociaux ont conclu pour la période 2019-2020 une nouvelle convention collective de travail (n° 137) qui laisse la possibilité de bénéficier d'un crédit-temps de fin de carrière dès 57 ans et à 1/5 temps dès 55 ans.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 23 de la Constitution dispose comme il suit :

- « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.
Ces droits comprennent notamment :
1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau

d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° [...];

4° [...];

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° [...] ».

Cette disposition implique, pour ce qui concerne les droits visés à l'alinéa 3, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général.

Contrairement aux affirmations des parties requérantes, la mesure attaquée n'affecte pas les droits au travail, à des conditions de travail équitables, de négociation collective ou à l'épanouissement culturel et social, visés à l'article 23, alinéa 3, puisqu'elle concerne exclusivement les règles d'assimilation des périodes de crédit-temps pour le calcul de la pension. Si elle peut décourager le travailleur concerné à aménager sa fin de carrière, elle ne porte pas atteinte à la substance même des droits précités, dès lors qu'elle n'introduit aucune modification aux conditions pour pouvoir bénéficier des emplois de fin de carrière, ni au droit aux allocations d'interruption pendant les périodes de crédit-temps.

La mesure attaquée a cependant un impact sur le calcul du montant de la pension future des parties requérantes et est donc susceptible d'affecter, pour ce qui les concerne, le droit à la sécurité sociale, visé à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution. Pour les raisons déjà exposées lors de l'examen de la recevabilité de la requête, l'acte attaqué supprime le bénéfice, avant l'âge de 60 ans, du « pot » de 312 journées assimilées pour lesquelles le calcul de la pension se fait sur la base d'un salaire fictif normal, au lieu du salaire fictif plafonné au salaire visé à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996.

L'article 23 de la Constitution n'a pas vocation à protéger des droits acquis, mais tend à garantir, pour les droits qu'il vise, le maintien d'un certain niveau de protection offert par la réglementation en vigueur. Les parties requérantes peuvent donc revendiquer le respect de cette disposition même si elles n'ont encore aucun droit acquis à la pension au moment de l'introduction de leur recours et si les modalités de calcul de leur pension ne seront définitivement fixées qu'au moment de sa liquidation lorsqu'elles auront atteint l'âge de la pension.

Ceci étant, la mesure attaquée ne saurait raisonnablement être considérée comme un recul « significatif » du niveau existant de protection en matière de droit à la sécurité sociale. En effet, l'acte attaqué ne modifie en rien le principe de l'assimilation, pour le calcul de la pension, des périodes de crédit-temps qui donnent droit à des allocations d'interruption. La mise en œuvre de l'acte attaqué a pour seule conséquence de plafonner le salaire pris en compte pour le calcul de la pension pour les périodes de non-activité de fin de carrière prises avant l'âge de 60 ans. À partir de l'âge de 60 ans, le travailleur bénéficie toujours du deuxième « pot » de 312 JETP pour lesquels le calcul se fait sur la base d'un salaire fictif normal. Par ailleurs, la mesure attaquée n'a vocation à affecter que les salaires les plus élevés, alors que, pour les salaires les moins élevés, il n'y a rien qui change, puisque le salaire limité de référence ne s'applique que s'il est inférieur au salaire fictif normal, que le montant du salaire de référence n'est pas modifié par l'acte attaqué et que celui-ci n'affecte pas le montant de la pension minimum garantie. Parallèlement, en renvoyant à l'article 6, § 5, 3°, de la nouvelle version de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, l'arrêté attaqué étend les hypothèses dans lesquelles l'assimilation se fait sur la base d'un salaire fictif normal. Comme le relève la partie adverse, l'article 6, § 5, 3°, précité, a élargi la notion de métiers lourds et vise désormais également le travail de nuit et le travailleur actif dans le secteur de la construction qui dispose d'une attestation d'incapacité établie par le médecin du travail. Par ailleurs, l'arrêté attaqué a prévu que les dispositions anciennes de l'article 24bis de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 restent applicables à toutes les périodes de crédit-temps de fin de carrière passées ainsi qu'aux cas visés à l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 (disposition transitoire établie en faveur de certaines catégories de travailleurs). Enfin, il ressort des simulations que les parties requérantes ont elles-mêmes réalisées que les pertes subies à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué représentent à peine 1% du montant de la pension mensuelle à laquelle elles pourraient prétendre, *ceteris paribus*, tenant compte des règles actuellement en vigueur.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

a. Requête

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 23 de la Constitution.

Dans une première branche, elles dénoncent une différence de traitement entre les périodes de crédit-temps pour carrière longue, d'une part, et les périodes de crédit-temps attribuées dans le cadre d'une entreprise en difficulté ou en restructuration ou en cas de métiers lourds, d'autre part. Elles relèvent que toutes les journées assimilées situées dans des périodes de crédit-temps attribuées dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration (1°) ou en cas de métiers lourds (2°) bénéficient de la non-application de la limitation au salaire fictif minimum, alors que les journées assimilées situées dans des périodes de crédit-temps attribuées aux travailleurs de moins de 60 ans qui peuvent justifier de 35 ans de carrière professionnelle en tant que salariés sont exclues du bénéfice de cette mesure. Elles font valoir que si l'on compare la catégorie exclue alternativement avec l'une ou l'autre des catégories bénéficiant de la mesure, l'on pourrait conclure à l'objectivité du critère de différenciation, mais que ce n'est pas le cas lorsqu'on compare ensemble la catégorie exclue avec les deux catégories privilégiées. Elles exposent ainsi que les trois catégories de périodes de crédit-temps présentent un lien de rattachement objectif puisqu'elles donnent toutes les trois droit à des allocations d'interruption avant 60 ans, comme le prévoit l'article 6, § 5, de l'arrêté du 12 décembre 2001 tel que modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, et qu'elles sont toutes trois régies par la même convention collective de travail qui lie le Gouvernement selon les termes de l'habilitation contenue dans l'article 103^{quater} de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales. Elles estiment qu'à défaut pour le Gouvernement d'avoir justifié objectivement le critère d'exclusion, celui-ci apparaît comme étant arbitraire et la première branche du moyen est fondée. Subsidiairement, elles font valoir que le critère de différenciation n'est pas pertinent par rapport à l'objectif poursuivi. Elles relèvent que l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système de crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail mi-temps, consacre trois catégories d'exceptions quant au relèvement à 60 ans de l'âge minimum pour bénéficier

d'allocations pour les emplois de fin de carrière, à savoir, pour les métiers lourds, les carrières longues et les entreprises en difficulté ou en restructuration alors que, parmi ces trois catégories, seule celle qui concerne les carrières longues se voit traiter différemment des deux autres pour ce qui concerne l'établissement du montant de la pension. Elles ne perçoivent pas ce qui justifierait que les travailleurs qui prennent un crédit-temps pour fin de carrière, dans le respect des conditions de l'article 6, § 5, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, soient exclus de la mesure qui bénéficie aux travailleurs qui prennent un crédit-temps pour une autre cause visée à la même disposition.

Dans une deuxième branche, elles soutiennent que la disposition critiquée consacre une seconde discrimination en ce qu'elle traite différemment les travailleurs qui optent pour un crédit-temps de fin de carrière selon qu'ils ont plus ou moins de 60 ans. D'après elles, si cette différence de traitement repose sur un critère objectif et si le critère de l'âge peut paraître pertinent dans l'optique d'un rehaussement à l'âge de 60 ans de l'âge minimum à partir duquel le travailleur peut opter pour un aménagement de sa fin de carrière, tel n'est pas le cas lorsqu'on a égard au « lissage » du rehaussement à 60 ans, tel que prévu par l'article 6, § 5, alinéa 3 et suivants, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 et tel qu'il a été négocié par les interlocuteurs sociaux dans le cadre de la convention collective de travail n° 118. Elles font valoir que le Gouvernement ne peut, sans violer les dispositions visées au moyen et porter atteinte à la substance de ce qui a été négocié par les interlocuteurs sociaux, désavantager la prise de crédit-temps pour fin de carrière avant l'âge de 60 ans, alors que l'article 6, § 5, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 maintient la possibilité, pour une période de lissage, d'aménager sa fin de carrière dès 55 ans.

Dans une troisième branche, elles indiquent qu'à suivre les justifications du Ministre des Pensions, la mesure viserait à traiter les travailleurs qui aménagent leur fin de carrière avant l'âge de 60 ans de la même manière que ceux qui optent pour un crédit-temps non motivé et que, selon le Ministre, dès lors que la prise d'un crédit-temps non motivé ne donne plus lieu à l'assimilation plus favorable à concurrence de 312 jours, il y a lieu d'aligner les périodes de crédit-temps pour fin de carrière, avant 60 ans, sur le même principe. Elles estiment que, ce faisant, l'arrêté royal attaqué consacre une discrimination à rebours puisqu'il traite de façon identique deux situations objectivement différentes, à savoir les périodes de crédit-temps non motivée, d'une part, et les périodes de crédit-temps prises dans le cadre d'une fin de carrière, après 35 ans de carrière, par les travailleurs qui ont atteint l'âge requis par l'article 6, § 5, alinéas 3 et suivants, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001

et les conventions collectives de travail prises dans le cadre de cette disposition, d'autre part. Elles rappellent que la section de législation du Conseil d'État avait émis un avis réservé quant au critère de l'âge lorsqu'avait été examiné le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 qui a donné lieu à l'arrêté royal du 30 décembre 2014 et soulignent que cet avis n'a pas été suivi lors de l'adoption du projet qu'il concernait alors qu'il reste pertinent à l'égard de la réforme contestée.

b. Mémoire en réponse

La partie adverse répète, à titre préliminaire, que la suppression du « pot » de 312 jours assimilés au salaire de référence non limité au salaire minimum résulte de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, en sorte que l'acte attaqué ne crée pas de nouvelles catégories à cet égard.

Sur la première branche, elle fait valoir que les catégories visées de travailleurs ne sont pas comparables, à savoir, d'une part, les travailleurs pouvant justifier de 35 ans de carrière professionnelle pour qui l'exception de l'assimilation pour une période limitée à 312 JETP au niveau du salaire fictif normal plutôt qu'au salaire fictif limité ne s'applique dorénavant plus et, d'autre part, ceux qui travaillent dans une entreprise en restructuration ou en difficulté ou qui exercent un métier lourd et pour qui l'exception de l'assimilation sur la base du salaire fictif normal continue à s'appliquer. En effet, la première catégorie bénéficiait d'une assimilation sur la base d'un salaire fictif limité (sauf en ce qui concerne les 312 JETP diminués des jours de crédit-temps sans-motif déjà pris et des 312 JETP après l'âge de 60 ans), alors que la deuxième catégorie bénéficiait de l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal. Elle indique que le traitement différent entre ces catégories a été maintenu par l'acte attaqué. Elle précise que si les travailleurs en emploi de fin de carrière (y inclus ceux sur base d'une carrière professionnelle de 35 ans) se voyaient appliquer l'exception de l'assimilation sur base du salaire fictif normal, c'était pour éviter que le choix d'un emploi de fin de carrière soit moins favorable qu'un crédit-temps sans motif, pour lequel valait le principe d'une assimilation sur la base d'un salaire fictif normal pour le calcul de la pension. Elle relève qu'en revanche, les travailleurs en emploi de fin de carrière dans les entreprises en difficulté ou en restructuration n'ont pas vraiment eu le libre choix d'entrer dans ce régime qui montre des similitudes avec le régime de chômage avec complément d'entreprise et qu'il en va de même pour les travailleurs qui exercent un métier lourd. Elle en déduit que les catégories de travailleurs visées ne seraient en conséquence pas comparables.

Elle soutient ensuite que l'objectif de la différenciation est légitime, s'agissant, d'une part, d'adapter la « réglementation pension » suite à la modification du régime de crédit-temps par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, et, d'autre part, d'assurer la viabilité du système de pension, en retardant l'âge effectif du départ à la retraite, précisant que l'exception de 312 JETP diminués des jours de crédit-temps sans motif déjà pris n'a plus d'utilité en raison de la suppression du crédit-temps sans motif et qu'on retombe alors sur la règle générale. Elle indique qu'étant donné leurs similitudes avec le régime de chômage avec complément d'entreprise, il paraissait équitable en 2013 que les formes de réduction du temps de travail en fin de carrière dans le cadre du crédit-temps dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration continuent à être assimilées sur la base du salaire fictif normal et que l'objectif poursuivi par le Roi en abrogeant l'exception pour les travailleurs avec une « carrière longue » n'a aucune pertinence pour les travailleurs occupés dans une entreprise en difficulté ou en restructuration ou en emplois lourds puisque, pour eux, l'objectif exprimé en 2013 reste valable. Elle considère que, dans tous les cas, l'existence de certains avantages pour les travailleurs qui exercent un métier lourd ou qui sont victimes d'une entreprise en difficulté ou en restructuration procède d'un motif légitime, étant donné que ces travailleurs n'ont pas choisi de prendre un emploi de fin de carrière, alors que c'est le cas pour les travailleurs qui justifient seulement de 35 ans de carrière professionnelle. Elle rappelle qu'une carrière de 35 ans était auparavant considérée comme une carrière longue, mais que ce n'est plus le cas depuis la réforme des pensions de 2011 et que, pour pouvoir prendre une pension anticipée à 60 ans en 2017, il faut minimum 43 ans de carrière. Elle estime que le critère de différenciation utilisé est le fait d'appartenir à la catégorie de travailleurs dans une entreprise en restructuration ou en difficulté ou d'exercer un métier lourd, ou pas. Elle souligne que ces catégories sont définies précisément dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001, de sorte que le critère de différenciation est objectif. Elle ajoute que ce critère est également pertinent au regard de l'objectif poursuivi, car il permet d'adapter la « réglementation pension » aux modifications apportées par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, d'assurer la viabilité du régime des pensions et de renforcer le lien entre périodes d'activité et droit à la pension. Elle précise que l'assimilation fictive limitée permettra de diminuer le coût des pensions, alors que l'assimilation fictive normale se justifie dans les situations où le travailleur n'a pas le choix. Elle ajoute que le critère de différenciation est également pertinent du fait que la catégorie dont les 312 JETP sont rayés a été supprimée pour des raisons de parallélisme avec le crédit-temps sans motif, alors que cette justification ne vaut pas pour les deux autres catégories, bénéficiant d'un régime plus avantageux en raison d'autres objectifs. Elle souligne que, mises à part les situations spécifiques de ces deux catégories, toutes les autres situations d'emplois de fin de carrière sont régies

par le principe que les travailleurs doivent être encouragés à travailler effectivement et à construire, de cette manière, des droits pour leur pension, plutôt que d'opter pour des régimes qui les font sortir du marché du travail et leur garantissent des périodes assimilées pour le calcul de leur pension. Elle considère enfin que la mesure est proportionnée, dès lors que l'assimilation avantageuse pour les 312 JETP après l'âge de 60 ans est maintenue, que des mesures transitoires sont prises à l'alinéa 3, que l'assimilation avantageuse supprimée ne portait que sur 312 JETP maximum (avec retrait des JETP de crédit-temps sans motif), que le plafonnement sur la base d'un salaire fictif limité ne vaut que pour les plus hauts salaires et que le principe de l'assimilation sur la base d'un salaire fictif est maintenu.

Sur la deuxième branche, elle soulève une *exceptio obscuri libelli* argumentant que la discrimination dénoncée ne serait pas claire. Subsidiairement, elle répond au moyen en comprenant que la critique émise par les requérants «porte sur l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal des 312 JETP après l'âge de 60 ans, alors que l'exception de l'assimilation des 312 JETP diminués des jours de crédit-temps sans motifs déjà pris n'est plus d'application suite à la suppression des allocations pour crédit-temps sans motif ». Elle fait valoir que la catégorie de travailleurs de plus de 60 ans qui prennent un emploi de fin de carrière n'est pas comparable à celle des travailleurs de moins de 60 ans qui font de même. Elle souligne que le système d'emploi de fin de carrière continue à exister au-delà de 60 ans, alors que les emplois de fin de carrière avant 60 ans sont voués à disparaître et sont donc d'ores et déjà découragés. Elle fait également valoir que l'objectif est légitime. Elle expose qu'en ce qui concerne les 312 JETP après l'âge de 60 ans, la mesure n'est pas nouvelle et existait déjà avant l'acte attaqué. L'âge de 60 ans était déjà l'âge fixé pour l'assimilation des 312 JETP alors même que les allocations d'interruption étaient accessibles dès l'âge de 55 ans dans le régime général et de 50 ans pour les exceptions (métiers lourds, entreprises en restructuration, *etc.*) avant la réforme introduite par l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Selon elle, les parties requérantes regrettent la fin de l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal pour les 312 JETP (diminués des jours de crédit-temps sans motif déjà pris) suite à la suppression des allocations d'interruption pour le crédit-temps sans motif, alors que cette exception a été implicitement abrogée par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 et que, pour cette catégorie de travailleurs, les règles générales d'assimilation sur la base d'un salaire fictif limité étaient déjà d'application. Elle rappelle l'objectif de la mesure critiquée, comme exposé dans les travaux parlementaires de la loi du 20 décembre 2016 ainsi que dans l'accord de gouvernement et dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 27 février 2013 précité, à savoir d'assurer la viabilité du système de pensions et d'augmenter la durée de carrière effective. Elle précise

que le choix de fixer l'âge à 60 ans « est en phase avec l'aspiration de relever l'âge effectif de la pension en Belgique, qui est aujourd'hui de 59,1 ans » et que « pour ce faire, il faut se tourner en priorité vers ces systèmes de sortie anticipée qui provoquent le départ de salariés avant l'âge de 59 ans ». Elle indique également que les requérants reconnaissent eux-mêmes que le critère de différenciation de la mesure, soit l'âge, est objectif. Elle considère que ce critère est pertinent puisqu'il s'inscrit dans l'objectif déclaré dans l'accord de gouvernement de relever l'âge effectif de départ à la pension et d'assurer la viabilité du régime de pensions et qu'afin de renforcer le lien entre périodes d'activité et droit à la pension, il a été choisi en 2013 qu'il existerait encore des assimilations, mais que celles-ci auraient en principe lieu sur la base d'un salaire fictif limité, et plus sur la base d'un salaire fictif normal. Elle souligne que, pour des raisons budgétaires, il n'est pas possible de garantir à tous une assimilation des périodes de crédit-temps à des périodes d'activité sur la base d'un salaire fictif normal, mais que des exceptions ont toutefois été admises à la règle de l'assimilation sur la base du salaire fictif limité étant donné qu'il est, selon elle, logique de réserver cet avantage à ceux qui sont déjà plus près de l'âge de la pension. Elle ajoute que l'assimilation au salaire fictif limité décourage également les demandes de crédit-temps avant l'âge de 60 ans, qui restent encore possibles avant cet âge dans une période transitoire, mais sans tous les avantages que le régime comportait auparavant et que l'accès au régime devient de ce fait moins attractif, ce qui corrobore l'objectif d'allonger les périodes de travail avant la prise de la pension. Elle expose que le Roi prévoit d'ailleurs un relèvement de l'âge minimum à 60 ans en 2019 pour pouvoir revendiquer des allocations d'interruption et qu'il est donc logique de prévoir un salaire fictif limité pour la période précédant cet âge minimal, ce que reconnaissent les parties requérantes. Elle précise que le Roi a autorisé les partenaires sociaux à fixer un autre âge minimal que celui prévu dans l'arrêté royal, pourvu qu'une convention collective de travail qui remplisse certaines conditions soit conclue, ce qui est le cas de la convention collective de travail n° 118 pour la période 2015-2016 et de la convention collective de travail n° 127 pour la période 2017-2018. Elle en conclut que la fixation de l'âge minimum de 60 ans pour l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal est le moyen le plus pertinent pour atteindre les objectifs légitimes précités. Elle considère enfin que la mesure est proportionnelle dès lors qu'elle maintient le bénéfice des allocations d'interruption pour les périodes d'emplois de fin de carrière (avant ou après 60 ans), ainsi que le principe de l'assimilation pour le calcul de la pension sur la base d'un salaire fictif, de sorte qu'il ne saurait être question de recul sensible sur ces points. À propos de l'argument selon lequel le Gouvernement porte atteinte à la substance de ce qui a été négocié par les partenaires sociaux, elle souligne que la sécurité sociale, le régime des pensions et en particulier l'assimilation à des périodes d'activité pour le calcul de

la pension ainsi que l'octroi des allocations d'interruption ont toujours été une compétence du législateur et du Roi et non des partenaires sociaux.

Sur la troisième branche, la partie adverse confirme que les deux situations sont objectivement différentes, mais soutient qu'elles ne sont pas du tout traitées de manière identique de sorte qu'il n'y a pas de discrimination, ce qu'elle illustre par le tableau suivant :

	Crédit-temps sans motif	Emplois de fin de carrière sur la base de 35 ans de carrière professionnelle
Conditions ?	Supprimé	Age de 55 ans 35 ans de carrière professionnelle
Droit à des allocations d'interruption ?	Non	Oui
Assimilation pour le calcul de la pension sur la base d'un salaire fictif ?	Non	Oui, salaire fictif limité et normal pour les 312 JETP après l'âge de 60 ans.

Elle considère que l'avis n° 56.909/1 rendu le 19 décembre 2014 par la section de législation du Conseil d'État – cité les parties requérantes – n'est pas pertinent en l'espèce parce que, d'une part, il porte, non pas sur l'acte attaqué, mais sur l'arrêté royal du 30 décembre 2014 et parce que, d'autre part, le critère de l'âge est étranger à la critique dénoncée par les parties requérantes dans la troisième branche de leur moyen. Elle ajoute que cet avis soi-disant réservé est en fait une absence d'avis sur ce point ou, tout au plus, un commentaire général à l'attention de l'autorité compétente.

c. Mémoire en réplique

Sur la première branche, les parties requérantes estiment que l'argument de la partie adverse selon lequel le critère de rattachement des travailleurs qui exercent un métier lourd avec ceux qui sont occupés dans des entreprises en difficulté ou en restructuration tiendrait à l'absence de libre choix de réduire leur temps de travail est inexact puisque le travailleur qui exerce un métier lourd fait ce choix en opportunité, la réduction du temps de travail n'étant en rien liée à la démonstration qu'il ne peut continuer à travailler à temps plein ou qu'il ne peut être affecté à une autre tâche que celle considérée comme un métier lourd. Elles font valoir que l'acte attaqué traduit le choix politique de supprimer le « pot » de 312 jours d'assimilation favorable sans que cette option résulte de la suppression, par l'arrêté du 30 décembre 2014, de l'assimilation des périodes de crédit-temps sans

motif. Elles ne perçoivent pas ce qui justifie la suppression de cette mesure favorable à l'égard de la catégorie concernée sachant que l'objectif d'augmenter la durée des carrières est réalisé par l'augmentation progressive de l'âge minimum, de 55 à 60 ans, pour bénéficier d'un aménagement de la fin de carrière pour les carrières longues et jugent que les définitions d'entreprise en difficulté et de métiers lourds ne permettent pas de comprendre en quoi le critère de différenciation serait objectif et encore moins pertinent, la partie adverse se référant erronément à la situation du travailleur ayant effectué un emploi lourd comme une situation où le travailleur n'a pas le choix de diminuer son temps de travail, ce qui n'est pas exact. Elles en déduisent que la mesure est discriminatoire.

Sur la deuxième branche, elles réfutent l'affirmation selon laquelle la mesure favorable que l'acte attaqué abroge résultait de la volonté de ne pas pénaliser les travailleurs de moins de 60 ans qui optaient pour un crédit-temps de fin de carrière par rapport aux travailleurs optant pour un crédit-temps sans motif. Elles relèvent que la partie adverse justifie cette affirmation par référence à une déclaration du Ministre des Pensions, en date du 17 novembre 2016, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi portant modification de l'arrêté royal du 24 septembre 2012 portant exécution de l'article 123 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, et non sur la base des documents relatifs à l'adoption de la mesure et, plus particulièrement, du rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 27 février 2013 portant exécution de l'article 122 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses et modifiant diverses dispositions en matière de périodes assimilées, dont est issu l'article 24*bis*, point 9, que l'acte attaqué modifie. Elles soulignent que ce rapport au Roi n'explique pas que l'exception au principe de l'assimilation des périodes d'interruption de carrière sur base du salaire fictif limité répondrait au souci de ne pas pénaliser les travailleurs de moins de 60 ans qui optent pour un aménagement de fin de carrière par rapport à ceux qui optent pour un crédit-temps sans motif. Elles font valoir que la suppression de cette mesure à l'égard des travailleurs qui bénéficient de la période de lissage quant à l'augmentation de l'âge minimum pour opter pour un emploi de fin de carrière constitue bien une différence de traitement injustifiée à l'égard des travailleurs de moins de 60 ans qui ne bénéficient plus d'aucune mesure favorable, de sorte que l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen et porte atteinte à la substance de ce qui a été négocié lors de l'adoption de l'article 24*bis*, point 9, que l'acte attaqué modifie.

Sur la troisième branche, elles estiment que la réponse donnée par la partie adverse est sans pertinence quant à la critique soulevée. Elles exposent que si les deux situations sont traitées différemment, on comprend d'autant moins la

prétendue nécessité d'aligner les périodes de crédit-temps pour fin de carrière sur le principe applicable au crédit-temps sans motif. Elles considèrent que cette solution est parfaitement admissible pour les travailleurs qui n'ont pas atteint l'âge à partir duquel l'aménagement de fin de carrière est accessible, mais qu'elle ne l'est pas à l'égard des travailleurs qui peuvent bénéficier de la période de lissage quant au relèvement de cet âge de 55 à 60 ans.

d. Dernier mémoire des parties requérantes

Sur la première branche, les parties requérantes maintiennent que les catégories visées sont comparables, qu'un lien de rattachement suffisant existe entre elles et que c'est d'ailleurs ce lien de rattachement qui a justifié que les périodes d'interruption visées bénéficient, pour l'établissement des droits à la pension, d'une assimilation sur la base d'un salaire fictif normal. Elles répètent que le choix de supprimer cette mesure favorable pour les 312 JETP de crédit-temps de fin de carrière résulte d'une option politique qui revient à traiter de la même manière, du point de vue des droits à la pension, le crédit-temps pour fin de carrière et le crédit-temps sans motif, alors que seul le premier cité donne droit à une allocation d'interruption dans le cadre d'un *phasing out* relevant l'âge minimum de 55 à 60 ans entre 2016 et 2019.

Sur la deuxième branche, les parties requérantes font valoir que la mesure contestée ne résulte pas, ne fut-ce qu'« implicitement », d'une réforme antérieure et n'est en rien la conséquence nécessaire de la suppression de l'assimilation des périodes de crédit-temps sans motif. Elles considèrent que l'objectif d'augmenter l'âge effectif du bénéficiaire d'un aménagement de fin de carrière est pleinement réalisé par le *phasing out* qui augmente l'âge minimum de 55 à 60 ans entre 2016 et 2019, consacré par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 qui modifie l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Elles précisent que la mesure est discriminatoire en ce qu'elle porte une atteinte disproportionnée aux droits des personnes qui peuvent encore bénéficier d'un crédit-temps de fin de carrière dans le cadre de ce *phasing out* et ajoutent que la partie adverse n'établit en tout cas pas que les contraintes budgétaires seraient telles que cette mesure serait nécessaire nonobstant l'augmentation graduée de l'âge minimum pour accéder au crédit-temps de fin de carrière.

Sur la troisième branche, les parties requérantes font valoir que si, avant l'âge de 60 ans, les périodes de crédit-temps de fin de carrière donnent encore lieu à une allocation de remplacement (au contraire des périodes de crédit-temps sans

motif), c'est qu'aux yeux de la partie adverse, il convient de maintenir un avantage à opter pour un aménagement de fin de carrière. Elle en déduit que, dès lors que l'acte attaqué supprime l'avantage qui était également consacré en matière d'établissement du montant de la pension à concurrence de 312 JETP pour s'aligner sur le régime de crédit-temps non motivé que le Gouvernement a voulu moins attractif, la discrimination à rebours qu'elles dénoncent est bien établie.

e. Dernier mémoire de la partie adverse

Sur la première branche, la partie adverse relève que les parties requérantes ne contestent pas, dans leur dernier mémoire, que les catégories concernées ne sont pas comparables, que la mesure poursuit un but légitime et qu'elle est proportionnée.

Sur la deuxième branche, la partie adverse fait valoir qu'il ne revient pas aux parties requérantes de faire un examen d'opportunité de l'acte attaqué, alors que, dans les faits, la date d'entrée en vigueur de l'âge pour bénéficier d'un crédit-temps de fin de carrière a été repoussée. Elle ajoute que la nécessité budgétaire de l'acte attaqué est évidente, le coût des pensions ayant augmenté de 66% en 10 ans.

Sur la troisième branche, elle renvoie au tableau de son mémoire en réponse qui établit clairement que des catégories différentes sont traitées de manière différente, même en prenant des catégories de personnes qui n'ont pas atteint l'âge de 60 ans.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Les principes d'égalité et de non-discrimination n'excluent 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. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Quant à la première branche

Les parties requérantes dénoncent une différence de traitement entre les travailleurs qui optent pour un emploi de fin de carrière selon qu'ils justifient 35 ans de carrière (première catégorie) ou qu'ils sont occupés dans un métier lourd ou dans une entreprise en difficulté ou en restructuration (deuxième catégorie), en ce que seule cette dernière catégorie de travailleurs bénéficie, pour le calcul de leur pension, d'une assimilation des périodes d'interruption sur la base d'un salaire fictif normal, alors que, pour la première catégorie visée, l'assimilation se fait sur la base d'un salaire fictif limité.

Pour les raisons déjà développées, il est inexact d'affirmer que la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes trouverait son origine dans l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Les parties requérantes sont recevables à critiquer l'acte attaqué en ce qu'il traite différemment les catégories de travailleurs précitées, dès lors qu'il accorde le bénéfice d'une assimilation sur la base du salaire fictif normal pour la deuxième catégorie de travailleurs, mais pas pour la première.

À l'origine, le calcul de la pension pour les périodes de non-activité assimilées à des périodes de travail se faisait, dans toutes les hypothèses, sur la base d'un salaire fictif normal. L'article 122 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses a cependant modifié la donne en habilitant le Roi à déterminer « les modalités particulières d'attribution et de calcul pour les périodes assimilées à des périodes de travail qui se situent à partir du 1^{er} janvier 2012 » et se rapportent à des périodes d'inactivité déterminées, à savoir des périodes de chômage, de prépension, de crédit-temps pour fin de carrière et de périodes d'interruption de carrière volontaire et de crédit-temps, hors le crédit-temps avec motifs et les congés thématiques. Dans les travaux préparatoires de cette loi, on trouve l'explication suivante :

« - Périodes assimilées. Le gouvernement souhaite mieux valoriser les périodes assimilées. Ainsi, le lien entre la pension et le travail sera renforcé. À cet effet, le chômage de la 3^e période et les périodes de prépension avant l'âge de 60 ans, à l'exception des prépensions dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration ainsi que celles prises en exécution de la convention collective de travail n° 96 du 20 février 2009 instituant un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés, en cas de licenciement, en exécution de l'accord interprofessionnel du 22 décembre 2008, seront valorisés dans le calcul de la pension, sur la base maximale du droit minimum par année de carrière. Les périodes d'interruption de carrière volontaire et de crédit-temps, à l'exception du crédit-temps avec motifs et des congés thématiques (congé parental, congé de maternité, congé pour soins palliatifs, ...), seront également valorisées dans le calcul de la pension, pour une année maximum [...] En ce qui concerne les périodes de crédit-temps à mi-temps ou à concurrence de 1/5^e réservées aux

travailleurs de 50 ans ou plus, seules, les périodes qui se situent à partir de l'âge de 60 ans pourront être assimilées et ce pour un an maximum [...] En ce qui concerne les prépensions, le calcul est effectué sur base des droits minimum avec des exceptions pour certains types de prépensions (prépension en cas de restructuration, pour les entreprises en difficultés et pour certains métiers pénibles) [...] Ces mesures entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Les droits acquis sont ainsi entièrement respectés. » (Projet de loi portant des dispositions diverses, Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, Ch., session 2011-2012, n° 53/1952/011, pp. 18-19). »

Quelques mois plus tard, une loi du 20 juillet 2012 modifie la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, en ce qui concerne la pension des travailleurs salariés et porte de nouvelles mesures transitoires en matière de pension de retraite anticipée des travailleurs salariés. À la suite de cette modification, l'article 122 de la loi du 28 décembre 2011 se lit comme il suit :

- « Art. 122. Pour le calcul de la pension de travailleur salarié, le Roi détermine, sans préjudice de l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités particulières d'attribution et de calcul pour les périodes assimilées à des périodes de travail qui se situent à partir du 1^{er} janvier 2012 et se rapportent :
- 1° aux périodes de chômage de la troisième période;
 - 2° aux périodes de régime de chômage avec complément d'entreprise prises avant l'âge de 60 ans, à l'exception des régimes de chômage avec complément d'entreprise pris en exécution des dispositions suivantes :
 - a) le chapitre VII de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise;
 - b) l'article 3, §§ 1^{er}, 3, 6 et 7, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 précité;
 - c) [...]
 - 3° aux périodes de crédit-temps pour fin de carrière prises avant l'âge de 60 ans;
 - 4° aux périodes de crédit-temps pour fin de carrière prises après l'âge de 60 ans, à l'exception de 2 ans si le crédit-temps est pris à mi-temps et de 5 ans si le crédit-temps est pris à 1/5^e ;
 - 5° aux périodes d'interruption de carrière volontaire complète ou partielle et de crédit-temps, hors le crédit-temps avec motifs et les congés thématiques [...] ».

Dans l'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 2012, il est notamment précisé ce qui suit :

- « [...] une troisième adaptation est apportée à cet article 122 pour indiquer la référence correcte à tous les régimes de chômage avec complément d'entreprise qui sont exclus complètement ou partiellement du champ d'application de la nouvelle législation.
- Il s'agit plus particulièrement des régimes de chômage avec complément d'entreprise suivants qui peuvent encore être pris avant l'âge de 60 ans par dérogation à l'article 2, § 1^{er} de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise :
- le régime de chômage avec complément d'entreprise applicable aux travailleurs des entreprises en difficulté ou des entreprises en restructuration (chapitre VII de l'arrêté royal du 3 mai 2007 précité);
 - le régime de chômage avec complément d'entreprise pour les travailleurs qui, soit ont travaillé 20 ans dans un régime de travail de nuit, soit ont été occupés par

un employeur relevant de la commission paritaire de la construction et qui disposent d'une attestation qui confirme leur incapacité à continuer leur activité professionnelle, délivrée par un médecin du travail (article 3, § 1^{er} de l'arrêté royal du 3 mai 2007);

- le régime de chômage avec complément d'entreprise des travailleurs qui ont été occupés dans le cadre d'un métier lourd (article 3, § 3 de l'arrêté royal du 3 mai 2007);

- le régime de chômage avec complément d'entreprise des travailleurs qui peuvent être considérés comme ayant le statut de travailleur moins valide reconnu par les autorités compétentes ou comme un travailleur ayant des problèmes physiques sérieux (article 3, § 6 de l'arrêté royal du 3 mai 2007);

- le régime de chômage avec complément d'entreprise des travailleurs qui peuvent justifier de 40 ans de carrière professionnelle en tant que travailleur salarié (article 3, § 7 de l'arrêté royal du 3 mai 2007); [...] » (Projet de loi modifiant la loi du 28 décembre 2011 devenue la loi du 20 juillet 2012, Exposé des motifs, ch., session 2011-2012, n° 53/2264/001, pp. 10-11).

L'auteur du projet de loi précise encore ce qui suit, pour répondre à une observation formulée dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État rendu sur ce projet :

« Dans son avis n° 51 414/1 du 22 mai 2012, le Conseil d'État a fait une remarque au sujet de la distinction prévue à l'article 122 entre les périodes de régime de chômage avec complément d'entreprise situées avant l'âge de 60 ans, qui sont visées par la réforme des pensions et celles qui en sont, totalement ou partiellement, exclues (à savoir les périodes de régime de chômage prises en exécution de l'article 3, §§ 1^{er} à 7 et du chapitre 7 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise). En rapport avec ceci, on peut affirmer que cette distinction repose sur des critères objectifs. L'objectif de l'actuelle réforme des pensions est de stimuler l'emploi des travailleurs âgés et, dans le cadre des pensions légales, de valoriser davantage les périodes de travail que les périodes d'inactivité. Cependant, il convient de prévoir une assimilation totale pour certains régimes dérogatoires de chômage avec complément d'entreprise en raison de différents critères : la nature de l'activité exercée par le travailleur combinée avec un certain passé professionnel (telle que le travail de nuit, l'occupation relevant de la commission paritaire de la construction ou l'exercice d'un métier lourd), la situation personnelle du travailleur (travailleurs moins valides ou présentant des problèmes physiques graves), le long passé professionnel du travailleur (la carrière exigée est équivalente à celle qui sera d'application en 2013 pour l'accès à la pension de retraite anticipée fondée sur une longue carrière) ou la situation de l'entreprise (entreprise en difficulté ou en restructuration) » (Projet de loi modifiant la loi du 28 décembre 2011 devenue la loi du 20 juillet 2012, exposé des motifs, ch., n° 53/2264/001, p.12).

L'arrêté royal du 27 février 2013 exécute l'article 122 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, en modifiant diverses dispositions en matière de périodes assimilées. Cet arrêté prévoit notamment que, pour certaines périodes assimilées, situées à partir du 1^{er} janvier 2012, le calcul de la pension se fera sur la base d'un salaire fictif limité ou plafonné. Quant aux périodes de crédit-temps sans motif, l'assimilation se fait toujours sur base d'un salaire fictif normal, mais elle est limitée à douze mois maximum. L'objectif poursuivi par la nouvelle

réglementation est explicité dans le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal. On y trouve notamment les explications suivantes :

« 1. L'objet de l'arrêté royal

L'un des objectifs de ce gouvernement dans le domaine de la politique sociale est de rendre le travail plus attractif. Pour atteindre cet objectif, il convient notamment de réserver un traitement moins favorable à un certain nombre de périodes assimilées dans le cadre du calcul de la pension. Ceci est décrit comme suit à la page 104 de l'accord gouvernemental :

" 2.2.5. Meilleure valorisation du travail par rapport aux périodes d'inactivité dans le calcul de la pension

Le Gouvernement examinera la possibilité d'harmoniser les modalités d'assimilation des périodes communes à tous les régimes de pension.

Le chômage de 3^e période et les périodes de prépension avant 60 ans seront valorisés dans le calcul de la pension sur la base du droit minimum par année de carrière, à l'exception des prépensions dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration ainsi que celles prises en exécution de la convention collective n° 96.

Les périodes d'interruption volontaire du travail, hors crédits-temps avec motifs et congés thématiques, ne seront plus valorisées dans le calcul de la pension qu'à concurrence d'une année maximum [...]

Ces mesures entreront en vigueur pour les périodes concernées à partir de 2012."

Pour réaliser cette disposition de l'accord gouvernemental, la pension relative à quatre périodes assimilées ne sera plus calculée sur la base du salaire fictif normal, mais sur base du salaire de référence qui sert de base pour calculer le droit minimum par année de carrière qui sera explicité ci-après, et ce uniquement lorsque ce salaire de référence est inférieur au salaire fictif normal. Lorsque le salaire fictif normal est inférieur au salaire de référence, la pension est calculée sur base du salaire fictif normal.

Les quatre périodes assimilées concernées sont :

- la troisième période de chômage;
- le régime de chômage avec complément d'entreprise;
- la pseudo-prépension;
- et les emplois de fin de carrière et les réductions des prestations de travail analogues dans le cadre de l'interruption de carrière à la fin de la carrière.

Le choix s'est porté sur ces quatre périodes assimilées compte tenu d'autres objectifs du gouvernement fédéral en matière de politique sociale.

D'une part, le traitement moins avantageux réservé à la troisième période d'indemnisation de chômage sur le plan de la pension vise à favoriser la réinsertion sur le marché du travail.

D'autre part, le traitement moins favorable réservé, en matière de pension, au régime de chômage avec complément d'entreprise, à la pseudo-prépension, aux systèmes d'emplois de fin de carrière et aux réductions des prestations de travail analogues dans le cadre de l'interruption de carrière à la fin de la carrière s'intègre dans le cadre de la politique qui tend à maintenir les salariés plus âgés au travail.

Dans cette optique, il convient de continuer à décourager les systèmes où les salariés plus âgés quittent prématurément le marché du travail.

L'impact du nouveau calcul de la pension pour ces quatre périodes assimilées est non négligeable. Notamment en ce qui concerne de longues périodes d'inactivité, l'impact sur le montant de la pension peut être très significatif.

C'est la raison pour laquelle une concertation approfondie a été menée avec les organisations représentatives syndicales et patronales afin d'examiner les corrections sociales à apporter. Cette concertation a débouché sur une déclaration de principe du gouvernement à la mi-février 2012. Tout ce qui a été convenu dans cette déclaration de principe est intégré dans le projet d'arrêté royal. En outre, le

Comité de gestion de l'ONP a formulé deux avis quant à ce projet, les 5 novembre 2012 et 17 décembre 2012. Ces avis ont donné lieu à plusieurs adaptations complémentaires.

Trois corrections sociales importantes à ce principe ont cependant été apportées. D'abord, en ce qui concerne la troisième période d'indemnisation de chômage, deux exceptions sont prévues dans le cadre desquelles le salaire fictif normal sera toujours appliqué.

[...]

Deuxièmement, certaines périodes de chômage avec complément d'entreprise et certaines périodes de pseudo-prépension sont assimilées au salaire fictif normal. Il s'agit plus particulièrement des périodes de chômage avec complément d'entreprise ou de pseudo-prépension se situant après le mois durant lequel la personne concernée a son 59^e anniversaire. Ces périodes ne sont donc plus assimilées sur base du salaire de référence qui sert de base pour calculer le droit minimum par année de carrière.

En outre, dans le cadre des emplois de fin de carrière et des réductions des prestations de travail analogues dans le cadre de l'interruption de carrière, à partir de 60 ans, une période égale à 1 an d'équivalent temps plein, soit une période de 24 mois dans le cas d'un emploi de fin de carrière à mi-temps ou de 60 mois dans le cas d'un emploi de fin de carrière à 1/5^e, est assimilée au salaire fictif normal.

Cette approche est en phase avec l'aspiration de relever l'âge effectif de la pension en Belgique, qui est aujourd'hui de 59,1 ans. Pour ce faire, il faut se tourner en priorité vers ces systèmes de sortie anticipée qui provoquent le départ de salariés avant l'âge de 59 ans.

Troisièmement, certaines périodes de chômage avec complément d'entreprise sont encore assimilées sur base du salaire fictif normal bien qu'elles se situent déjà avant le 59^e anniversaire. Ces périodes pour lesquelles le calcul sur base du salaire fictif normal reste d'application étaient déjà visées à l'article 122, 2^o de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, tel que modifié par l'article 13 de la loi du 20 juillet 2012.

Deux de ces périodes de chômage avec complément d'entreprise sont le régime de chômage avec complément d'entreprise dans le cadre des entreprises en difficulté ou en restructuration (chapitre VII de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise) et le régime de chômage avec complément d'entreprise pour les travailleurs salariés justifiant de 35 ans de carrière professionnelle qui exercent un métier lourd (article 3, § 3 du même arrêté royal du 3 mai 2007).

Dans le cadre du crédit-temps et de l'interruption de carrière, il est possible de réduire ses prestations de travail à partir de l'âge de 50 ans dans le cas d'un métier lourd. En outre, il est également possible de réduire ses prestations de travail dans le cadre du crédit-temps dans le cas d'une entreprise en difficulté ou en restructuration. Étant donné leurs similitudes avec le régime de chômage avec complément d'entreprise, il paraît équitable que ces formes de réduction du temps de travail en fin de carrière continuent à être assimilées sur base du salaire fictif normal.

Les corrections sociales précitées s'ajoutent aux mesures transitoires déjà prévues à l'article 124 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses.

[...]

Je suis convaincu que la réforme des périodes assimilées a ainsi bénéficié de l'encadrement social nécessaire.

[...]

2. Commentaire des articles

Avant d'entamer ce commentaire article par article, il faut d'abord préciser comment les périodes assimilées sont réglées par l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

L'article 34, § 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précité détermine quelles périodes d'inactivité sont susceptibles d'être assimilées à des périodes de travail. L'article 34, § 2 du même arrêté royal fixe les conditions auxquelles les périodes d'inactivité visées dans le présent arrêté doivent satisfaire pour être effectivement assimilées. La règle générale est que la personne concernée doit bénéficier d'une allocation.

[...]

Le salaire sur base duquel ces périodes assimilées sont prises en considération pour le calcul de la pension est fixé à l'article 24*bis* du même arrêté royal. Le salaire fictif normal a comme base :

- la moyenne journalière des rémunérations réelles, forfaitaires et fictives du travailleur salarié, se rapportant à l'année civile précédente;
- ou à défaut de ces données de référence, la moyenne journalière des rémunérations réelles et forfaitaires se rapportant à l'année en cours;
- ou encore, en l'absence d'une telle rémunération pour l'année en cours, la moyenne journalière des rémunérations se rapportant à la première année qui suit la période d'inactivité et au cours de laquelle les prestations de travail en tant que travailleur salarié ont été effectuées.

Ce salaire fictif normal doit être distingué du salaire fictif qui sera qualifié du "salaire fictif limité". Ce salaire correspond au salaire de référence qui est pris en considération pour fixer le droit minimum par année de carrière tel que visé à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 et qui s'élève à 22.189,36 euros à l'index de décembre 2012 (index 136,09). Une année civile comprenant 312 jours à assimiler sur base de ce salaire fictif limité donne droit à une pension de 295,86 euros au taux d'isolé.

L'article 1^{er} complète l'article 24*bis* de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 précité par les points 6, 7, 8 et 9 afin que l'assimilation de périodes d'inactivité s'effectue dans 4 hypothèses sur base du salaire fictif limité lorsque ce salaire de référence est inférieur au salaire fictif normal. Comme évoqué plus haut, il s'agit de la troisième période de chômage, le régime de chômage avec complément d'entreprise, la pseudo-prépension et les emplois de fin de carrière et les formes similaires d'interruption de carrière à la fin de la carrière.

L'article 1^{er}, point 6 concerne le chômage de la troisième période.

[...]

L'article 1^{er}, point 7 concerne la prépension conventionnelle et le régime de chômage avec complément d'entreprise.

Les périodes de prépension conventionnelle et de chômage avec complément d'entreprise restent entièrement assimilées.

Cette assimilation, pour les années civiles postérieures au 31 décembre 2011, s'effectue sur base du salaire fictif limité (pour autant que ce salaire de référence soit inférieur au salaire fictif normal) jusque et y compris le mois du 59^e anniversaire du bénéficiaire. Au-delà de ce terme, l'assimilation se fait sur base du salaire fictif normal.

Cependant, certaines périodes de prépension conventionnelle ou de chômage avec complément d'entreprise avant le 59^e anniversaire continuent à être assimilées sur base du salaire normal fictif, même pour des années civiles se situant après le 31 décembre 2011. Il s'agit des cas suivants :

- [...]
- les périodes de prépension et de chômage avec complément d'entreprise visées au chapitre VII de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise (entreprises en difficulté ou restructuration);
- les périodes de prépension et de chômage avec complément d'entreprise visées à l'article 3, §§ 1^{er}, 3, 6 et 7 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 précité;

[...]

Les périodes de prépension et de chômage avec complément d'entreprise visées à l'article 3, §§ 1^{er}, 3, 6 et 7 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 précité concernent notamment les travailleurs suivants :

- les travailleurs ayant une carrière professionnelle de 33 ans dont au moins 20 ans dans un régime de travail de nuit;
- les travailleurs ayant une carrière professionnelle de 33 ans, occupés par un employeur relevant de la commission paritaire de la construction et disposant d'une attestation délivrée par un médecin de travail montrant leur incapacité de poursuivre leur activité professionnelle dans ce secteur;
- les travailleurs occupés dans un métier lourd et disposant d'une carrière professionnelle de 35 ans;
- les travailleurs moins valides et les travailleurs avec des problèmes physiques sérieux disposant d'une carrière professionnelle de 35 ans;
- les travailleurs ayant une carrière professionnelle très longue de 40 ans.

L'article 1^{er}, point 8 concerne les périodes de pseudo-prévisions, c.-à-d. celles au cours desquelles les indemnités complémentaires aux allocations sociales visées à l'article 114, 3^o, a) de la loi du 27 décembre 2006 portant dispositions diverses sont payées.

[...]

L'article 1^{er}, point 9 concerne les périodes relatives aux emplois de fin de carrière et aux formes analogues de l'interruption de carrière à la fin de la carrière qui se situent après le 31 décembre 2011.

Ce point doit être lu en se référant à l'article 6, 2^o, du présent projet d'arrêté royal qui définit les emplois de fin de carrière et les formes analogues de l'interruption de carrière à la fin de la carrière qui peuvent être assimilées.

Le principe est l'assimilation de ces périodes sur base du salaire fictif limité si ce salaire de référence est inférieur au salaire fictif normal.

Toutefois, dix exceptions sont prévues : l'assimilation a lieu sur base du salaire fictif normal pour ces exceptions. Il s'agit des dix cas suivants :

- [...];
- [...];
- les emplois de fin de carrière pour les entreprises en difficulté ou en restructuration;
- les emplois de fin de carrière à mi-temps pour les métiers lourds;
- les emplois de fin de carrière d'un cinquième pour les métiers lourds;
- [...]
- 312 jours assimilés liés à un crédit-temps ordinaire dont les jours de crédit-temps ordinaire pris à partir du 1^{er} janvier 2012 seront déduits;
- [...];
- les premiers 312 jours de l'emploi de fin de carrière ou de la forme analogue de l'interruption de carrière à la fin de la carrière pris à partir de l'âge de 60 ans.

Un exemple peut illustrer ces règles.

[...]

L'article 4 concerne les périodes d'inactivité dans le cadre du crédit-temps non motivé, qu'elles se fondent notamment sur la convention collective n° 77bis du 19 décembre 2001 ou sur la convention collective n° 103 du 27 juin 2012. L'assimilation au cours de toute la carrière demeure limitée à 12 mois équivalents temps plein.

[...]

L'assimilation des périodes d'inactivité en raison de l'exercice du droit au crédit-temps a lieu sur base du salaire fictif normal.

De plus, l'article 4 stipule que les périodes de crédit-temps motivé, telles que définies à l'article 1, 2^o, de l'arrêté royal du 24 septembre 2012 portant exécution de l'article 123 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, sont assimilées. Elles le seront sur base du salaire fictif normal et ce à la condition de bénéficier d'allocations d'interruption [...] ».

Pour rendre le travail plus attractif, stimuler l'emploi des travailleurs

âgés et valoriser davantage les périodes de travail que les périodes d'inactivité, il est décidé de réserver un traitement moins favorable à un certain nombre de périodes assimilées pour le calcul de la pension. L'assimilation des périodes d'inactivité sur la base d'un salaire fictif limité est l'un des instruments de la réforme des pensions. Elle devient le principe pour quatre périodes assimilées, en ce compris les emplois de fin de carrière et les réductions de prestations de travail analogues dans le cadre de l'interruption de carrière à la fin de la carrière. Le choix s'est porté sur ces périodes assimilées dans l'objectif de « maintenir les salariés plus âgés au travail » et de « continuer à décourager les systèmes où les salariés plus âgés quittent prématurément le marché du travail ».

Des exceptions sont cependant prévues au principe de l'assimilation sur la base du salaire fictif plafonné. Des corrections sociales sont ainsi apportées afin de limiter l'impact de cette réforme sur le montant de la pension. Concernant plus particulièrement les emplois de fins de carrière et les réductions des prestations de travail analogues dans le cadre de l'interruption de carrière, le recours, par exception, à une assimilation sur la base du salaire fictif normal est justifié au départ de différentes considérations :

- à partir de l'âge de 60 ans, un « pot » de 312 JETP est assimilé au salaire fictif normal, à titre de « correction sociale », tout en restant « en phase avec l'aspiration de relever l'âge effectif de la pension en Belgique, qui est aujourd'hui de 59,1 ans » ; il est, en revanche, précisé, qu'« il faut se tourner en priorité vers ces systèmes de sortie anticipée qui provoquent le départ de salariés avant l'âge de 59 ans » ;
- déjà avant l'âge de 60 ans, il paraît « équitable », à titre de « correction sociale » que les formes de réduction de temps de travail dans les cas d'un métier lourd ou d'une entreprise en difficulté ou en restructuration continuent à être assimilées sur la base du salaire fictif normal, étant donné leur similitude avec les périodes de chômage avec complément d'entreprise pour lesquelles le calcul sur la base du salaire fictif normal reste d'application dans les mêmes hypothèses ; ce régime de faveur est justifié par la nature de l'activité exercée par le travailleur combinée avec un certain passé professionnel (exercice d'un métier lourd pendant un certain nombre d'années) et la situation de l'entreprise (entreprise en difficulté ou en restructuration).

Quant au premier « pot » de 312 jours assimilés liés à un crédit-temps de fin de carrière dont les jours de crédit-temps non motivés sont réduits, il n'est pas repris, dans le rapport au Roi, au titre de « correction sociale » tendant à limiter l'impact de la réforme sur le montant de la pension. Le rapport au Roi ne donne pas

d'explication qui justifie ce « boni » de 312 JETP ainsi accordé au travailleur qui opte pour un emploi de fin de carrière. Il est cependant fait mention de « 312 jours assimilés liés à un crédit-temps ordinaire dont les jours de crédit-temps ordinaire pris à partir du 1^{er} janvier 2012 seront déduits », ce qui signifie que le travailleur bénéficie d'une assimilation sur la base du salaire fictif normal à concurrence de 312 JETP (pour les emplois de fin de carrière) ou de « douze mois » (pour les crédit-temps non motivé – article 34, 1^{er}, *Nbis*, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967) à faire valoir sur l'ensemble de sa carrière, qu'il opte pour l'un ou l'autre de ces régimes.

Pour justifier la suppression de l'assimilation du premier pot de « 312 jours » sur la base du salaire fictif normal – qui est critiquée par les parties requérantes, le Ministre des Pensions a donné l'explication suivante dans le cadre des travaux parlementaires de la loi du 20 décembre 2016 portant modification de l'arrêté royal du 24 septembre 2012 portant exécution de l'article 123 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, adoptée en parallèle de l'arrêté attaqué :

« [...] Les jours assimilés dans le cadre d'un crédit-temps de fin de carrière sont calculés sur base du montant du droit minimum annuel.

Il existe deux exceptions générales à ce principe. Ainsi, dans le passé, chaque travailleur avait droit à 312 jours d'assimilation sur base du dernier salaire perçu moins le nombre de jours de crédit-temps non motivé déjà pris. Étant donné que, depuis le 1^{er} janvier 2015, l'allocation de l'ONEM n'est plus attribuée pour le crédit-temps non-motivé, cette exception a disparu.

En outre, chaque travailleur a droit à 312 jours d'assimilation sur base du dernier salaire perçu à partir de l'âge de 60 ans. Cette exception-là est maintenue.

La raison qui expliquait la première catégorie d'exceptions était la suivante : les jours assimilés dans le cadre du crédit-temps non motivé étaient assimilés avant 2015 sur la base du dernier salaire perçu. Les jours assimilés sur la base d'un crédit-temps de fin de carrière étaient quant à eux assimilés sur la base du droit minimum annuel, à l'exception des premiers 312 jours à partir de l'âge de 60 ans et des catégories d'exception. Afin de ne pas défavoriser les travailleurs de moins de 60 ans qui avaient choisi un crédit-temps de fin de carrière par rapport à ceux qui avaient choisi un crédit-temps non motivé, la réglementation pensions octroyait, pour le calcul des jours assimilés, l'assimilation plus avantageuse prévue dans le système du crédit-temps non motivé, et ce à concurrence de 312 jours.

Aujourd'hui la distinction entre ces deux situations n'a plus de raison d'être.

Étant donné que la réglementation ONEM n'octroie plus d'allocations pour le crédit-temps non motivé et qu'il n'y a plus d'assimilation pour ces jours, il est logique que le principe décrit ci-avant ne s'applique plus ».

Comme le relève le Ministre, l'arrêté royal du 30 décembre 2014, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, a supprimé le droit aux allocations d'interruption pour les périodes de crédit-temps sans motif, ce qui a eu pour effet d'aussi supprimer, pour le calcul de la pension, l'assimilation des périodes d'inactivité résultant de cette forme de crédit-temps (article 34, § 2, point 4, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967). Aux yeux de l'auteur de l'acte attaqué, il n'était, dès lors, plus justifié d'accorder la même assimilation sur la base du salaire fictif normal, en faveur du travailleur qui, avant l'âge de 60 ans, opte pour un emploi de fin de carrière. En n'octroyant plus le bénéfice de cet avantage, l'acte attaqué revient, pour ce premier « pot » de 312 JETP pris avant l'âge de 60 ans, au principe de l'assimilation sur la base d'un salaire fictif limité.

*

Sans qu'il faille examiner l'impact de la mesure attaquée sur le budget des pensions, il suffit de constater que le souci de rendre le travail plus attractif, de valoriser les périodes de travail pour le calcul de la pension et d'éviter que les salariés de moins de 60 ans quittent prématurément le marché du travail constitue un objectif légitime que permet de rencontrer la prise en considération, pour les périodes d'activités assimilées, d'un salaire fictif plafonné.

L'acte attaqué traite effectivement deux catégories de personnes différemment puisqu'il accorde, par exception, le bénéfice d'une assimilation des périodes d'inactivité sur la base du salaire fictif normal pour les travailleurs occupés dans un métier lourd ou dans une entreprise en difficulté ou en restructuration (première catégorie), mais pas pour les travailleurs qui justifient de 35 ans de carrière (seconde catégorie).

Contrairement aux affirmations de la partie adverse, ces catégories de travailleurs sont comparables en ce qu'elles sont identiquement visées à l'article 6, § 5, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, en tant que travailleurs qui, par dérogation au régime général des emplois de fin de carrière, peuvent bénéficier d'allocations d'interruption avant l'âge de 60 ans, sauf l'application du relèvement progressif à cet âge que cette disposition prévoit.

La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait d'appartenir ou pas à la catégorie de travailleurs occupés dans une entreprise en difficulté ou en restructuration ou d'exercer un métier lourd, ces catégories étant définies précisément dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Ce critère est

également pertinent dans la mesure où il permet de rendre compte d'une difficulté plus grande de cette catégorie de travailleurs à maintenir une activité à temps plein jusqu'à l'âge de 60 ans. Pour rappel, dans le cadre de la réforme des pensions, il a paru « équitable », à titre de « correction sociale », tenant compte des similitudes avec le régime de chômage avec complément d'entreprise, que les formes de réduction de temps de travail de fin de carrière dans les cas d'un métier lourd ou d'une entreprise en difficulté ou en restructuration continuent à être assimilées sur la base du salaire fictif normal, vu la nature de l'activité exercée par le travailleur ou la situation de l'entreprise. En comparaison, l'auteur de l'acte attaqué a pu considérer qu'il ne convenait pas de réserver le même traitement avantageux aux travailleurs, âgés de moins de 60 ans, qui ont pour seule caractéristique de justifier 35 ans de carrière. Déjà, sous l'ancien régime, cette catégorie de travailleurs faisait l'objet d'un traitement différencié, puisque le calcul de leur pension se faisait sur la base d'un salaire fictif plafonné, sauf le « pot » de 312 JETP réduits des JETP de crédit-temps sans motif. Pour les raisons déjà exposées, il a pu estimer que l'assimilation de ce maximum de 312 JETP sur la base du salaire fictif normal n'était plus justifiée dès lors qu'il avait été mis fin à l'assimilation des périodes de crédit-temps non motivés. La mesure est proportionnelle à l'objectif poursuivi, dès lors qu'elle permet effectivement d'atteindre le but fixé par la réglementation. Par ailleurs, le principe de l'assimilation des périodes d'inactivité se fait toujours sur la base d'un salaire fictif limité. La perte de l'assimilation avantageuse (sur la base d'un salaire fictif normal) ne porte que sur 312 JETP maximums (avec retrait des JETP de crédit-temps sans motif). L'assimilation avantageuse est maintenue pour les 312 JETP après l'âge de 60 ans. Des mesures transitoires sont prises à l'alinéa 3 pour maintenir l'assimilation avantageuse pour les périodes passées. Comme il a déjà été exposé dans le cadre de l'examen du premier moyen, le plafonnement sur la base d'un salaire fictif limité n'affecte que les plus hauts salaires. Du reste, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité qui, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, a pu considérer que le principe de l'assimilation sur la base du salaire fictif limité devait, sauf à deux exceptions, s'imposer pleinement au travailleur qui opte pour un emploi de fin de carrière, sans attendre l'augmentation progressive de l'âge minimum de 55 à 60 ans, pour bénéficier d'un aménagement de son temps de travail.

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

Quant à la deuxième branche

Les parties requérantes dénoncent la différence de traitement entre les

travailleurs qui optent pour un emploi de fin de carrière selon qu'ils ont ou non atteint l'âge de 60 ans.

L'exception *obscuri libelli* soulevée par la partie adverse doit être rejetée, puisqu'elle a perçu la portée exacte du grief et développé ses arguments sur ce point. Comme elle l'indique, la critique porte sur l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal des 312 JETP après l'âge de 60 ans, alors que l'assimilation avantageuse de 312 JETP (diminués des jours de crédit-temps sans motif déjà pris) n'est plus d'application pour les travailleurs âgés de moins de 60 ans.

La différence de traitement dénoncée repose sur le critère objectif de l'âge. Ce critère est également pertinent, dès lors qu'il permet de rencontrer l'objectif légitime de rendre le travail plus attractif, de maintenir l'activité des travailleurs jusqu'à l'âge de 60 ans et de décourager les systèmes de sortie anticipée avant cet âge, qui est déjà plus près de celui de la pension. Il convient de rappeler que, dans le cadre de la réforme des pensions, il paraissait déjà « équitable », à titre de « correction sociale », de prévoir, à partir de 60 ans, une assimilation de 312 JETP sur la base du salaire fictif normal, alors qu'avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, l'arrêté royal du 12 décembre 2001 accordait des allocations d'interruption pour les emplois de fin de carrière dès l'âge de 55 ans, dans le régime général, et de 50 ans (pour les métiers lourds et les entreprises en difficulté et en restructuration). Comme il vient d'être exposé, en adoptant l'acte attaqué, le Roi a pu estimer que l'assimilation sur la base d'un salaire fictif normal pour les 312 JETP (diminués des jours de crédit-temps sans motif) n'était plus justifiée, dès lors qu'il avait été mis fin à l'assimilation des périodes de crédit-temps non motivés. Il a pu considérer qu'il convenait de revenir, pour ce premier « pot » de 312 JETP, pris avant l'âge de 60 ans, au principe de l'assimilation sur la base d'un salaire fictif limité. Pour les motifs déjà exposés lors de l'examen de la première branche, la mesure attaquée n'entraîne pas une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées. Par ailleurs, la mesure attaquée n'affecte pas la substance des droits reconnus dans les conventions collectives de travail n° 118 fixant, pour 2015-2016, le cadre interprofessionnel de l'abaissement à 55 ans de la limite d'âge en ce qui concerne l'accès au droit aux allocations pour un emploi de fin de carrière, pour les travailleurs qui ont une carrière longue, qui exercent un métier lourd ou qui sont occupés dans une entreprise en difficulté ou en restructuration et n° 127 portant le même intitulé pour la période 2017-2018. Si elle peut décourager le travailleur concerné d'aménager sa fin de carrière, la mesure attaquée n'introduit aucune modification des conditions pour pouvoir bénéficier des emplois de fin de carrière, ni au droit aux allocations d'interruption pendant les périodes de crédit-temps

concernés.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Quant à la troisième branche

Les parties requérantes dénoncent le fait que l'acte attaqué réserverait un traitement identique aux travailleurs qui bénéficient d'un crédit-temps non-motivé (première catégorie) et à ceux qui, avant l'âge de 60 ans, justifient de 35 ans de carrière et optent pour un emploi de fin de carrière (deuxième catégorie).

La critique manque en fait. En effet, si les catégories visées se trouvent dans des situations objectivement différentes, la mesure attaquée ne leur réserve pas un traitement identique. En effet, les périodes de crédit-temps sans motif ne donnent plus lieu à des allocations d'interruption, avec pour effet que ces périodes ne sont pas assimilées à des périodes de travail pour le calcul de la pension. En revanche, les périodes de crédit-temps de fin de carrière prises avant l'âge de 60 ans, après 35 ans de carrière, donnent toujours droit à des allocations d'interruption et à une assimilation de ces périodes sur la base d'un salaire fictif limité pour le calcul de la pension.

Comme le souligne la partie adverse, l'avis n° 56.909/1 donné le 19 décembre 2014 par la section de législation du Conseil d'État – cité par les parties requérantes à l'appui de leur argumentation – ne porte pas sur l'acte attaqué, mais sur l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Cet avis, s'il relève une différence de traitement sur la base de l'âge entre différentes catégories de travailleurs, ne se prononce pas spécifiquement sur les questions propres au présent litige, mais rappelle de manière générale les obligations de l'autorité compétente en la matière.

Le deuxième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

a. Requête

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, de l'article 2 du Code civil, des

principes de non-rétroactivité des actes administratifs, de bonne administration et de légitime confiance.

Elles relèvent que l'article 3 de l'arrêté royal attaqué du 20 décembre 2016 « fixe la date de son entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, date à laquelle la réforme du crédit-temps fin de carrière est entrée en vigueur ». Elles soulignent que dans les cas où la rétroactivité peut être admise, il appartient à l'auteur de l'acte d'établir de manière formelle les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir et rappellent également « les principes généraux de bonne administration raisonnable [qui] comprennent le droit à la sécurité juridique duquel il découle que les attentes légitimes de l'administré doivent en règle être respectées » ainsi que le principe de légitime confiance qui implique que « l'administré puisse se prévaloir sinon d'un droit acquis, du moins d'espérances fondées, d'une "expectative légitime" ». Elles estiment qu'en l'espèce, la rétroactivité prévue a déjoué les expectatives légitimes, en ce qui concerne les règles d'établissement de la pension, des travailleurs qui ont opté pour un aménagement de leur fin de carrière postérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme opérée par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, expectatives renforcées par les résultats de la négociation collective qui a donné lieu à la convention collective de travail n° 118.

b. Mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir, à titre principal, que le moyen est irrecevable. Elle affirme qu'en tant qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, le moyen est irrecevable, dès lors que les parties requérantes n'exposent pas en quoi ces dispositions seraient violées en l'espèce. Elle ajoute qu'il est également irrecevable, à défaut d'intérêt, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 2 du Code civil, des principes de non-rétroactivité des actes administratifs, de bonne administration et de légitime confiance. Elle soutient que les parties requérantes ne sont pas lésées par le caractère rétroactif de l'acte attaqué vu qu'il leur procure, au contraire, un avantage. Selon elle, l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5^o, ne peut, depuis le 1^{er} janvier 2015, plus être mis en œuvre, vu que l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 a remplacé l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, auquel l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5^o, renvoie. Elle explique qu'en prévoyant que l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 auquel l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5^o, précité renvoie doit se lire « tel qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015 », l'acte attaqué rétablit le droit des parties requérantes de bénéficier de cette disposition et donc de l'application d'une assimilation sur la base d'un salaire fictif normal (et non limité) entre le 1^{er} janvier 2015 et la publication de

l'acte attaqué. Selon elle, les parties requérantes n'ont pas, non plus, intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué en ce qu'il insère avec effet rétroactif un nouvel alinéa 3, 1° à 3° dans l'article 24bis, point 9, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, puisque ce nouvel alinéa se contente de reprendre des dérogations à l'application d'une assimilation sur la base d'un salaire fictif limité qui existaient déjà avant l'adoption de l'acte attaqué, en application de l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 2°, 3° et 7°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967. L'acte attaqué ne modifie donc pas la situation juridique qui prévalait avant son adoption, ni, en tout cas, la situation juridique des parties requérantes à cet égard. Elle relève que si les parties requérantes reprochent à l'acte attaqué de ne pas avoir inséré, en plus des trois cas visés par le nouvel alinéa 3, 1° à 3°, d'autres hypothèses (en particulier celle de l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5°) qui leur permettraient de faire application d'un salaire fictif limité pour le calcul de la pension, cela n'empêche pas que l'annulation de l'acte attaqué, au motif qu'il insère le nouvel alinéa 3, 1° à 3°, avec effet rétroactif, ne procurerait aucun avantage aux parties requérantes et ne serait par ailleurs pas de nature à influencer le sens de la décision attaquée.

À titre subsidiaire, elle considère que le moyen est non fondé. Elle expose que le caractère rétroactif de l'acte attaqué est, en l'espèce, justifié par la nécessité de régulariser la situation et par le bon fonctionnement du service et, dès lors, qu'il ne contrevient à aucun droit acquis ni au principe de la sécurité juridique. Elle rappelle, premièrement, qu'aucun droit acquis concernant le montant de la pension de retraite d'un travailleur n'a jamais été reconnu par la jurisprudence, que le droit à la pension ne pourrait être acquis qu'une fois que le travailleur a effectivement pris sa pension et qu'est né le droit de percevoir les montants qui en découlent et que conclure à l'existence d'un droit à se voir allouer une pension de retraite selon un calcul ou à concurrence d'un montant déterminé avant que le travailleur ait pris sa pension reviendrait à figer tout le système de pension de retraite en sorte qu'aucune modification ne pourrait être réalisée par l'État dans ce domaine. Elle souligne que la nécessité de permettre à l'État d'adapter le calcul ou le montant des pensions qu'il finance, entre autres pour réaliser une économie à cet égard, est également reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle ajoute, deuxièmement, que les parties requérantes affirment à tort que l'acte attaqué méconnaîtrait leurs attentes légitimes. Elle rappelle que les modifications apportées par l'acte attaqué sont purement techniques et ne remettent pas en cause les principes du régime des emplois de fin de carrière. Selon elle, il n'y a pas eu, non plus, d'erreur de l'administration ayant entraîné des attentes légitimes de la part des parties requérantes. Elle considère au contraire que l'acte attaqué s'inscrit dans un contexte politique et réglementaire qui témoigne de la volonté de permettre une

diminution progressive de l'assimilation à des périodes d'activité pour le calcul de la pension, ce qu'elle détaille. Elle relève que les parties requérantes n'indiquent d'ailleurs pas, dans leur requête, les attentes légitimes qui auraient pu naître dans leur chef et que l'acte attaqué méconnaît. Elle souligne encore que la rétroactivité répond à un impératif de régularisation et de bon fonctionnement du service, puisqu'elle vise à adapter la « réglementation pension » aux modifications apportées par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité. Elle rappelle que les dispositions modifiées par l'acte attaqué étaient truffées de renvois erronés à plusieurs articles de l'arrêté royal du 12 décembre 2001. Elle fait valoir que c'est le principe même du salaire fictif et de l'assimilation pour le calcul de la pension qui était remis en question puisque les assimilations sur la base d'un salaire fictif ne pouvaient plus être mises en œuvre. Elle conclut que, sans cette régularisation, l'assimilation pour le calcul de la pension n'aurait pas pu avoir lieu et estime qu'au regard de cet objectif de régularisation, la rétroactivité doit être admise par le Conseil d'État.

c. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent qu'elles ont bien intérêt au moyen. Elles soulignent que l'acte attaqué ne prévoit pas exclusivement des aménagements techniques visant à mettre l'article 24*bis*, point 9, en concordance avec les modifications apportées à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité auquel il renvoie. Elles font valoir que l'acte attaqué a également pour objet de supprimer rétroactivement le bénéfice du « pot » de 312 journées assimilées pour lesquelles le salaire fictif n'est pas limité au salaire fictif minimum, sachant que la référence à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 visait uniquement, le cas échéant, à diminuer ce nombre de journées des jours pour lesquels le travailleur bénéficiait d'allocations pour crédit-temps non motivé. Elles ajoutent que la suppression des allocations pour crédit-temps non motivé n'impliquait pas *ipso facto* la suppression du bénéfice de ce « pot » de 312 journées assimilées.

Elles considèrent que, si la partie adverse peut modifier la réglementation organique des pensions lorsque l'assainissement des finances publiques ou le déficit de la sécurité sociale l'exige, force est de constater que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle vantée par la partie adverse ne concerne pas des hypothèses où le législateur serait intervenu avec effet rétroactif. Elles font valoir qu'en l'espèce, c'est en considération de l'impact limité sur leur pension que les travailleurs ont pu légitimement faire le choix d'aménager leur fin de carrière dans le cadre du régime applicable entre le 1^{er} janvier 2015 et la publication de

l'arrêté attaqué qui vient modifier rétroactivement leurs droits quant à la valorisation de 312 jours assimilés pour lesquels la rémunération fictive ne devait pas être limitée à la rémunération minimale. Elles estiment que, dès lors que la partie adverse prétend elle-même que l'acte attaqué viserait à corriger des erreurs dans les renvois aux dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 telles que modifiées par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, l'expectative légitime des requérants résulterait bien d'une erreur de l'administration et les conditions de la mise en œuvre du principe de confiance légitime et de la sécurité juridique seraient rencontrées. Selon elles, que ce soit sous l'angle de la violation du principe de non-rétroactivité ou sous l'angle de la violation du principe de confiance légitime et de sécurité juridique, la partie adverse échoue à démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant la rétroactivité de la mesure et relève que cette rétroactivité ne sert pas d'ailleurs le prétendu objectif de rendre le travail plus attractif puisqu'elle concerne des travailleurs qui ont déjà fait le choix d'aménager leur fin de carrière dans le respect de la convention collective de travail n° 118.

d. Dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes exposent que s'il est exact que l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 a été totalement modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 et que le renvoi fait dans l'article 24bis, point 9, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 avait effectivement perdu tout son sens, la modification opérée par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 n'affecte en réalité que l'exception à la règle principale (la réduction, le cas échéant, des JETP pris dans le cadre d'un crédit-temps non motivé) et non la règle principale elle-même (l'avantage des 312 JETP assimilés sur la base du salaire fictif normal). Elles répètent que l'acte attaqué supprime la règle générale du bénéfice du pot de 312 JETP, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, ce qui procède de la mise en œuvre d'une option politique nouvelle qui ne se déduisait pas nécessairement de la suppression des avantages attribués aux périodes de crédit-temps non motivé qui venaient en déduction, le cas échéant, de ce « pot » de 312 JETP, uniquement pour éviter le cumul des avantages.

e. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répète que l'acte attaqué ne procède qu'à des modifications techniques et n'a aucun impact sur l'assimilation des périodes de crédit-temps sur la base du salaire fictif normal, mais procure un avantage aux parties requérantes. Elle explique que, pour arriver au nombre de JETP qui

pouvaient être assimilés sur la base du salaire fictif normal, il fallait d'abord déduire les jours de crédit-temps non motivé déjà pris et qu'il n'y a pas lieu de distinguer une règle principale d'une règle accessoire. Elle rappelle que l'assimilation des 312 JETP avant l'âge de 60 ans sur la base d'un salaire fictif normal était intrinsèquement liée au régime de crédit-temps sans motif et que, suite à la disparition de ce régime, l'assimilation sur la base du salaire fictif normal pour les 312 JETP disparaît logiquement. Elle répète que, sans l'acte attaqué, le bénéfice de cette assimilation avant l'âge de 60 ans disparaissait purement et simplement.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Les parties requérantes ne critiquent la rétroactivité de l'acte attaqué avec effet au 1^{er} janvier 2015 qu'à l'endroit de l'article 1^{er}, 5^o, de l'acte attaqué, en ce que cette disposition ne permet plus aux travailleurs âgés de moins de 60 ans qui, avant la publication de l'acte attaqué, ont opté pour un emploi de fin de carrière de bénéficier, pour le calcul de leur pension, d'une assimilation des périodes d'inactivité sur la base du salaire fictif normal, pour les périodes pour lesquelles la première demande d'allocations d'interruption prend cours après le 31 décembre 2014, sauf s'ils exercent un métier lourd ou sont occupés dans une entreprise en difficulté ou en restructuration.

*

Comme cela ressort de l'examen de la recevabilité du recours, il ne peut être affirmé que le premier « pot » de 312 journées assimilées lié à un emploi de fin de carrière, visé à l'article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5^o, a été « abrogé implicitement » par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, même si, depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté, la disposition précitée posait des problèmes de compréhension en raison du renvoi qu'il opère vers l'article 4, § 3, pour savoir quelles journées assimilées devaient, le cas échéant, être déduites du premier pot de 312 JETP. L'article 1^{er}, 4^o, de l'acte attaqué vient clarifier le texte, en précisant que l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 doit se lire dans sa version telle qu'en vigueur avant le 1^{er} janvier 2015. À la suite de cette précision, les travailleurs concernés devaient pouvoir continuer à bénéficier de ce premier pot de « 312 JETP » assimilés sur la base du salaire fictif normal diminués des journées assimilées de crédit-temps sans motif pris au cours de leur carrière.

Cependant, l'article 1, 5^o, de l'acte attaqué – à l'endroit duquel les parties requérantes dirigent leurs critiques – prévoit que, pour les périodes avec droit

aux allocations d'interruption visées à l'article 6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (qui concerne les emplois de fin de carrière) pour lesquelles la première demande d'allocations d'interruption prend cours après le 31 décembre 2014, le calcul de la pension ne se fait plus sur la base du salaire fictif normal que dans trois hypothèses (métiers lourds, entreprise en difficulté ou en restructuration et 312 JETP assimilés pour les travailleurs âgés de plus de 60 ans), excluant, de la sorte, l'hypothèse du premier « pot » de 312 JETP (diminués des journées assimilées de crédit-temps non motivé) pour les travailleurs âgés de moins de 60 ans. Pour ces travailleurs, l'article 1, 5°, de l'acte attaqué ne permet plus (hors les hypothèses des métiers lourds et des entreprises en difficulté ou en restructuration) aucune assimilation sur la base du salaire fictif normal pour les périodes d'inactivité pour lesquelles la première demande d'allocations d'interruption prend cours après le 31 décembre 2014. Comme le relèvent les parties requérantes, cette disposition traduit une option politique, celle de permettre une assimilation sur la base du salaire fictif normal uniquement dans les trois hypothèses qu'elle détermine.

Parallèlement, l'article 3 de l'arrêté attaqué, adopté le 20 décembre 2016 et publié le 17 janvier 2017, fait rétroagir, au 1^{er} janvier 2015, l'ensemble de ses dispositions, en ce compris l'article 1, 5°.

*

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs interdit de faire sortir les effets d'un acte réglementaire à une date antérieure à sa publication. Ce principe n'est cependant pas absolu et connaît certaines limites jurisprudentielles. La rétroactivité d'un acte est notamment tolérée lorsqu'elle ne porte pas atteinte à des droits acquis.

Le principe général de droit de la confiance légitime, auquel est également associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. La violation de ce principe suppose trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance.

Comme le relève la partie adverse, un travailleur ne peut se prévaloir d'aucun droit acquis concernant le montant de sa pension de retraite tant qu'il n'a pas effectivement pris sa pension. Ce n'est qu'à ce moment que naît le droit de

percevoir les montants qui en découlent. Or, les parties requérantes ne prétendent pas avoir pris leur pension avant la publication de l'arrêté attaqué le 17 janvier 2017, en sorte qu'elles ne peuvent revendiquer aucun droit acquis auquel la rétroactivité attachée à l'article 1^{er}, 5^o, aurait porté atteinte.

Ceci étant, en s'appliquant à toutes les premières demandes d'allocations d'interruption de fin de carrière prenant cours après le 31 décembre 2014, l'article 1^{er}, 5^o, de l'arrêté attaqué viole le principe de légitime confiance, à l'égard des travailleurs qui ont opté, postérieurement au 31 décembre 2014, mais avant la publication de l'acte attaqué, pour un aménagement de fin de carrière, alors qu'ils ne pouvaient prévoir que la base servant pour le calcul de leur pension afférente aux périodes d'inactivité assimilées serait modifiée dans un sens qui leur est moins favorable. Il faut garder à l'esprit que les travailleurs concernés sont, par hypothèse, en fin de carrière. Ils ont légitimement fait le choix d'aménager celle-ci et d'opter pour une réduction de leur temps de travail, sur la base des dispositions en vigueur au moment où ils ont fait ce choix, entre le 1^{er} janvier 2015 et la publication de l'arrêté attaqué. Contrairement aux affirmations de la partie adverse, il faut considérer qu'il y a bien eu erreur dans son chef, celle d'avoir laissé intacte, pendant toute la période précitée, la disposition permettant aux travailleurs âgés de moins de 60 ans qui optent pour un aménagement de fin de carrière de compter, pour le calcul de leur pension, sur la prise en compte d'un salaire fictif normal pour le premier « pot » des 312 JETP assimilés, « diminués le cas échéant des journées assimilées pour lesquelles le travailleur bénéficie, après le 31 décembre 2011, des dispositions de l'article 4, § 3, de l'arrêté royal [...] du 12 décembre 2001 » (article 24*bis*, point 9, alinéa 2, 5^o, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 avant sa modification par l'arrêté attaqué). En tardant à modifier cette disposition, nonobstant la réforme du crédit-temps introduite par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, la partie adverse a créé des attentes légitimes dans le chef des travailleurs concernés, quant à la base qui leur serait appliquée pour le calcul de leur pension, alors qu'aucun motif grave n'est invoqué, qui permette de revenir sur cette reconnaissance.

Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

VIII. Indemnité de procédure et autres dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros.

En raison de l'annulation partielle de l'arrêté royal attaqué, les sixième à

douzième parties requérantes peuvent être considérées comme les parties ayant obtenu gain de cause dans le présent litige. Dès lors, il y a lieu de leur accorder une indemnité de procédure de 700 euros, à concurrence de 100 euros chacune.

Pour la même raison, les dépens relatifs à l'introduction de la requête par ces sept parties requérantes, soit un montant de 1.400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Par contre, dans la mesure où la requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite par les cinq premières parties requérantes, il convient de laisser les dépens relatifs à l'introduction de la requête par ces dernières à leur charge, soit un montant de 1.000 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

Le recours est rejeté en tant qu'il est introduit par la Fédération Générale du Travail de Belgique (F.G.T.B.), la Confédération des Syndicats Chrétiens (C.S.C.), la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (C.G.S.L.B.), Marleen Nowe et Dirk Van Hauwermeiren.

Article 2.

L'article 1, 5°, de l'arrêté royal du 20 décembre 2016 'modifiant les articles 24bis, alinéa 1^{er}, point 9, et 34, § 1^{er}, O, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en matière de périodes de crédit-temps pour fin de carrière' est annulé dans la mesure où il est assorti d'un effet rétroactif et produit ses effets, avant sa publication, « pour les périodes avec droit aux allocations d'interruption, telles que visées à l'article 6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pour lesquelles la première demande d'allocations d'interruption [...] prend cours après le 31 décembre 2014 ».

L'article 3 de l'arrêté royal précité du 20 décembre 2016 est annulé en ce qu'il fait rétroagir, au 1^{er} janvier 2015, l'article 1, 5°, de l'arrêté attaqué.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

Les première à cinquième parties requérantes supportent les droits de rôle relatifs à l'introduction par celles-ci de la requête, soit un montant total de 1.000 euros à concurrence de 200 euros chacune.

La partie adverse supporte les autres dépens, à savoir les autres droits de rôle pour un montant de 1.400 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux sixième à douzième parties requérantes à concurrence de 100 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 4 décembre 2020 par :

Imre KOVALOVSKY,
David DE ROY,
Florence PIRET,
Vincent DURIEUX,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX

Imre KOVALOVSKY