

Commentaire de la décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010

M. Alain C. et autre

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 avril 2010 par le Conseil d'État (décision n° 327174 du 23 avril 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Alain C. et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe IV de l'article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Il a également été saisi le 2 juin 2010 par le Conseil d'État (décision n° 326444 du 2 juin 2010), dans les mêmes conditions, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par l'Association des pensionnés civils et militaires en Nouvelle-Calédonie et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe III de l'article 137 de la même loi.

Ces deux dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution.

Dans ces affaires, M. Michel Charasse a informé le président du Conseil constitutionnel, en application de l'article 4 du règlement, qu'il estimait devoir s'abstenir de siéger. Il n'a donc ni assisté à l'audience publique ni participé au délibéré.

I. – Les dispositions contestées

Les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi de finances sur lesquels portait la question prioritaire de constitutionnalité sont relatifs à l'indemnité temporaire de retraite (ITR). Ce dispositif ancien a été instauré par le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 afin de respecter l'identité de traitement entre actifs (qui bénéficient de majorations de rémunération en cas de services dans ces territoires) et pensionnés.

Dans sa version de 1952, l'ITR bénéficiait à tous les titulaires d'une pension civile ou militaire de l'État justifiant d'une résidence effective outre-mer. Ne bénéficiaient pas de ce dispositif, et ne bénéficieront donc toujours pas du nouveau, les retraités des fonctions publiques territoriale et hospitalière, dont le statut a été créé en 1984, ni les retraités des départements français de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane. En revanche, les pensionnés de la

fonction publique territoriale de Nouvelle-Calédonie, qui perçoivent également cette indemnité, ne sont pas touchés par cette réforme. Ils continueront donc de percevoir l'indemnité temporaire de retraite sans plafond ni écrêtement.

Le législateur a décidé en 2008 de modifier en profondeur le régime de cette indemnité. Ainsi, l'article 137 de la loi de finances rectificative pour 2008 modifie cette indemnité en restreignant d'ici là son montant et en rendant plus difficile son attribution à de nouveaux bénéficiaires. Elle supprime l'ITR pour les nouveaux pensionnés en 2028 (paragraphe III) mais les anciens pensionnés conservent leur ITR à vie avec le plafond applicable à 2018 (paragraphe IV).

La constitutionnalité de ce dispositif a été mise en cause au moyen de QPC posées directement devant le Conseil d'État à l'occasion de recours dirigés contre un décret d'application de cette disposition¹.

II. – La conformité à la Constitution des paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi de finances rectificative pour 2008

A. – Les griefs n'entrant pas dans le champ de la QPC

Un certain nombre de griefs soulevés n'entraient pas dans le champ de la QPC et ont donc été écartés pour cette raison par le Conseil constitutionnel.

En premier lieu, les griefs relatifs à la procédure législative, qui, en tout état de cause, n'étaient pas fondés, étaient inopérants dès lors qu'ils ne pouvaient être regardés comme une « *atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* » au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

En deuxième lieu, étaient également inopérants les griefs relatifs à la qualité de la loi et à la méconnaissance, par l'article 137 de la loi de finances rectificative pour 2008, de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. En effet, cet objectif n'apparaît pas comme un « *droit* » ou une « *liberté* » au sens de l'article 61-1, la jurisprudence du Conseil le rattachant à la compétence du législateur (décision n° 2009-592 DC²).

Étaient en troisième lieu inopérants les griefs mettant en cause les atteintes portées aux droits et libertés garantis par les engagements internationaux de la France, particulièrement par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon une jurisprudence constamment

¹ Décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 relatif à l'indemnité temporaire accordée aux personnels retraités relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite.

² Décision n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009, *Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, cons. 6.

affirmée depuis la décision IVG n° 74-54 DC³, le Conseil constitutionnel n'opère pas de contrôle de conventionalité. Cette jurisprudence dégagée pour le contrôle *a priori* de constitutionnalité s'applique bien entendue à la question prioritaire de constitutionnalité mise en œuvre dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution, comme le Conseil constitutionnel l'avait déjà jugé⁴ :

« Considérant que, dans ces conditions, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 ou de l'article 61-1 de la Constitution, d'examiner la compatibilité d'une loi avec les engagements internationaux et européens de la France... que, par suite, la demande tendant à contrôler la compatibilité de la loi déférée avec les engagements internationaux et européens de la France, en particulier avec le droit de l'Union européenne, doit être écartée ».

A également été considéré comme inopérant le grief de l'atteinte portée aux droits garantis par la convention fiscale entre la France et la Nouvelle-Calédonie. En effet, cette convention, qui a été validée par une loi du 26 juillet 1983, ne constitue ni un engagement international ni une composante du bloc de constitutionnalité⁵.

Enfin, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la série de griefs portant sur des paragraphes de l'article 137 de la loi de finances rectificative pour 2008 qui n'ont pas été renvoyés par le Conseil d'État. Ont ainsi été passés sous silence le grief de l'atteinte portée au principe de liberté et au respect de la vie privée et familiale, celui de l'absence de consultation de la Commission nationale informatique et libertés ou encore celui de l'atteinte portée aux principes de présomption d'innocence et de respect des droits de la défense, qui portaient tous trois sur le paragraphe VI de l'article 137 précité.

B. – Les griefs entrant dans le champ de la QPC

Entraient en revanche dans le champ de la QPC les griefs mettant en cause les atteintes portées aux droits et libertés garantis par la Constitution. Étaient invoquées à ce titre les atteintes portées à la garantie des droits et au principe d'égalité.

³ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, cons. 7.

⁴ Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 16.

⁵ Décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons. 5.

1 – La garantie des droits

Concernant le premier grief, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré en tant que telle la valeur constitutionnelle du principe de sécurité juridique. Il a en revanche consacré la valeur constitutionnelle de plusieurs aspects de ce principe qu'il rattache à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ainsi, faute d'intérêt général suffisant, le législateur ne peut ni modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé⁶ ni remettre en cause un contrat légalement passé⁷ ou une situation légalement protégée⁸.

En l'espèce, les requérants soutenaient que le nouveau dispositif, dès lors qu'il aurait remis en cause des situations juridiquement constituées sous l'empire d'anciennes règles légales, aurait porté atteinte au principe de non-rétroactivité. De même, en excluant toute revalorisation annuelle, la nouvelle procédure aurait remis en cause l'application de l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraite et porté ainsi atteinte au principe de non-antériorité en ce qu'elle serait revenu sur un droit juridiquement constitué dont les pensionnés bénéficiaient auparavant.

Ces griefs ont été écartés par le Conseil constitutionnel. D'une part, la disposition contestée n'a pas de caractère rétroactif puisqu'elle ne s'applique qu'à compter du 1^{er} janvier qui suit son adoption. D'autre part, elle ne porte atteinte à aucune situation légalement acquise. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, seul un intérêt général suffisant peut remettre en cause une situation légalement acquise⁹. Or, en l'espèce, il n'est pas possible de soutenir que la suppression ou la diminution pour l'avenir d'un supplément de pension, qualifié au surplus, de « temporaire » par les textes l'instituant, porte atteinte à une situation légalement protégée.

Enfin, les requérants invoquaient une atteinte au principe de la confiance légitime. Parmi les requêtes déposées devant le Conseil d'État, certaines émanaient en effet de retraités ayant pu contracter des emprunts immobiliers calculés au prorata de leur pension indexée. Toutefois, en l'espèce, le législateur a pris le soin de moduler dans le temps la suppression ou la diminution de cet avantage puisque celle-ci n'interviendra qu'en 2028. En outre, le principe de

⁶ Décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, cons. 11.

⁷ Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 13.

⁸ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.

⁹ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45 ; cf. également décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, cons. 4.

confiance légitime n'a jamais été consacré constitutionnellement par le Conseil constitutionnel¹⁰.

Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel a jugé que les griefs tirés de la violation de la sécurité juridique (*lato sensu*) n'étaient pas fondés.

2 – Le principe d'égalité

S'agissant du principe d'égalité, les requérants faisaient valoir que la disposition contestée aurait créé une rupture d'égalité entre les actifs et les retraités, entre les retraités, et entre les pensionnés et les invalides.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a rappelé que les fonctionnaires retraités sont dans une situation différente de celle des fonctionnaires actifs. En effet, les retraités ne sont pas astreints à résider dans ces territoires. Ils ont fait le choix de venir s'y installer, d'y revenir ou d'y rester après leurs services outre-mer. Ils n'ont donc aucune obligation de service et sont naturellement libres de leurs mouvements. En outre, le législateur a pu considérer qu'il existait un motif d'intérêt général à encourager les fonctionnaires métropolitains à venir servir outre-mer en leur conservant une indexation de leur rémunération qui, en vertu de l'article 2 de la loi du 30 juin 1950¹¹, est destinée à « *faire face aux sujétions particulières inhérentes à l'exercice de la fonction publique dans les territoires d'outre-mer* ».

Les anciens fonctionnaires percevant une pension civile ou militaire de l'État sont, quant à eux, dans une situation différente de celle des pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Si le droit à pension des fonctionnaires civils et militaires a pour objet de leur garantir des conditions de vie en rapport avec la dignité des fonctions qu'ils ont exercées au service de l'État, le régime des pensions militaires d'invalidité a pour objet de réparer des dommages subis par des militaires mais également par des victimes civiles de guerre ou des victimes d'actes de terrorisme. Les uns et les autres ne se trouvent donc pas dans la même situation au regard de l'objet de la loi. Par ailleurs, aucune atteinte n'est portée au droit à pension des intéressés et aucune distinction n'est faite par la disposition contestée selon le sexe, la nationalité ou l'origine.

Enfin, les fonctionnaires retraités de Nouvelle-Calédonie sont dans une situation différente de celle des fonctionnaires retraités de la fonction publique territoriale

¹⁰ Décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, *Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier*, cons. 6.

¹¹ Loi n°50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

de la Nouvelle-Calédonie. Si les fonctionnaires retraités de la fonction publique territoriale ou hospitalière métropolitaine ne bénéficiaient pas de l'avantage institué en 1952 au bénéfice des fonctionnaires retraités de l'État résidant outre-mer, la disposition contestée institue une différence entre les pensionnés de l'État et ceux de la fonction publique territoriale de Nouvelle-Calédonie. Ces derniers, en effet, continuent de percevoir une ITR locale sans plafond ni écrêtement puisque leur pension de retraite relève de la seule compétence de la Nouvelle-Calédonie. Cependant, cette différence n'emporte aucune inconstitutionnalité dès lors qu'elle trouve sa source dans la Constitution, et particulièrement dans la loi organique prise sur le fondement de son article 77. C'est ainsi que le 8° du I de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que l'État est compétent en matière de « *fonction publique de l'État* » et que le 14° de son article 22 confie à la Nouvelle-Calédonie la compétence en matière de « *fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et des communes* ». L'État n'est donc pas compétent pour intervenir dans la détermination des pensions de retraite des fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie. Il n'est pas non plus tenu de suivre les mesures adoptées par celle-ci pour ses fonctionnaires retraités.

Pour ces raisons, le Conseil constitutionnel ne pouvait qu'écarter le grief tiré de la rupture du principe d'égalité.

N'étant contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 ont été déclarés conformes à la Constitution, étant précisé que cette décision n'emporte aucune déclaration de conformité à la Constitution des autres dispositions de l'article 137 qui n'avaient pas été renvoyées au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État.