

Décision n° 2014-433 QPC du 5 décembre 2014

M. André D.

(Majoration de la pension au titre de l'assistance d'une tierce personne)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 septembre 2014 par le Conseil d'État (décision n° 376446 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. André D., et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 5° du paragraphe I de l'article L. 24 et de l'article L. 30 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), dans leur rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Dans sa décision n° 2014-433 QPC du 5 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré le deuxième alinéa de l'article L. 30 du CPCMR, dans sa rédaction issue de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique des dispositions contestées

1. – La retraite des fonctionnaires

Selon l'article L. 1 du CPCMR, « *La pension est une allocation pécuniaire personnelle et viagère accordée aux fonctionnaires civils et militaires et, après leur décès, à leurs ayants cause désignés par la loi, en rémunération des services qu'ils ont accomplis jusqu'à la cessation régulière de leurs fonctions.* »
« *Le montant de la pension, qui tient compte du niveau, de la durée et de la nature des services accomplis, garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction* ».

Les fonctionnaires peuvent demander la liquidation de leur pension à partir d'un certain âge prévu par le 1° du paragraphe I de l'article L. 24 du CPCMR : 62 ans en principe aujourd'hui, en vertu de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites - 60 ans à l'époque des faits à l'origine de la décision commentée.

Par exception, certains fonctionnaires sont autorisés à prendre leur retraite de manière anticipée.

Ainsi, ceux qui font partie de la « catégorie active », c'est-à-dire qui sont soumis à « *un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* », peuvent prendre leur retraite à partir de 57 ans, voire 52 ans (55, voire 50 ans à l'époque).

L'article L. 25 *bis* du CPCMR prévoit également un départ anticipé à la retraite au titre d'une carrière longue pour ceux qui ont commencé à travailler très jeunes.

L'article 28 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a introduit une nouvelle exception à cette règle d'âge en créant le 5° du paragraphe I de l'article L. 24. Ce texte étend aux fonctionnaires un dispositif créé pour les salariés par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites : il s'agit de permettre aux fonctionnaires de bénéficier d'un départ à la retraite anticipé lorsqu'ils justifient d'un taux d'invalidité de 80 % et d'une durée d'assurance suffisante. Les pensions des intéressés ne sont alors pas soumises au coefficient de minoration communément appelé « décote ». Toutefois, la pension étant calculée au *pro rata* des trimestres effectivement cotisés par l'assuré et validés et la carrière étant plus courte, le montant de la pension devrait être plus faible. C'est pourquoi cette loi avait prévu, au deuxième alinéa du 5° du paragraphe I de l'article L. 24, que les fonctionnaires bénéficient dans ce cas d'une retraite à taux plein. Selon l'article R. 37 *bis* du CPCMR, l'âge d'ouverture du droit à pension pour le fonctionnaire handicapé peut être abaissé jusqu'à 55 ans selon les hypothèses.

Le texte a été remanié à plusieurs reprises depuis 2005 :

– la loi n° 2006-737 du 27 juin 2006 visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés a modifié le second alinéa du 5°, lequel dispose désormais qu'« *Une majoration de pension est accordée aux fonctionnaires handicapés visés à l'alinéa précédent, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État* »¹. Le dispositif précédent produisait en effet des conséquences pratiques insatisfaisantes, avec des différences de traitement entre salariés du privé et du public, et entre salariés du public eux-

¹ Cette majoration est précisée par l'article R. 33 *bis* du CPCMR : « *I. Le taux de la majoration de pension prévue au 5° du I de l'article L. 24 est fixé à un tiers du quotient obtenu en divisant la durée des services accomplis au sens de l'article L. 5 durant laquelle l'intéressé était atteint d'une incapacité permanente d'un taux au moins égal à 80 % ou avait la qualité de travailleur handicapé, par la durée de services et bonifications admise en liquidation. Le taux ainsi obtenu est arrondi, le cas échéant, au centième le plus proche* ». Selon le paragraphe II de cet article, la majoration ne peut porter la pension totale au-delà du montant que le fonctionnaire aurait obtenu s'il avait effectué une carrière complète.

mêmes². La nouvelle version du texte prévoit donc un mécanisme de majoration de la pension, laquelle sera d'autant plus importante que le fonctionnaire handicapé aura cotisé longtemps ;

– la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 a réécrit le texte sans en modifier la substance³ ;

– la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a étendu, par son article 126, le dispositif aux fonctionnaires qui « *avaient la qualité de travailleur handicapé au sens de l'article L. 5213-1 du code du travail* » ;

– la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a abaissé le taux d'incapacité permettant de bénéficier de ce mécanisme, lequel concerne désormais « *les fonctionnaires handicapés [...] atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 %* ».

2. – L'invalidité des fonctionnaires

* Si l'agent demeure en activité après avoir été victime d'une maladie professionnelle ou d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10 %, il peut percevoir, outre son traitement, une allocation temporaire d'invalidité⁴.

Il peut de surcroît obtenir le versement de la majoration pour tierce personne. Celle-ci n'était, selon les textes, prévue que pour les invalides incapables de reprendre l'exercice d'une profession. Cependant, une circulaire du 10 juin 1982 a prévu que, « *la majoration pour tierce personne étant accordée dans des conditions moins restrictives par le régime général de la Sécurité sociale, il est apparu équitable, par une interprétation libérale des textes, d'adapter à la situation des fonctionnaires de l'État les règles suivies en la matière par le régime général de la Sécurité sociale* »⁵. Cette circulaire en a donc étendu le bénéfice aux agents titulaires qui, malgré leur état d'invalidité, ont repris une activité dans l'administration, du moment que leur état nécessite toujours le

² V. le rapport n° 329 (2005-2006) de M. Nicolas ABOUT, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur la proposition de loi visant à accorder une majoration de pension de retraite aux fonctionnaires handicapés, déposé le 3 mai 2006 au Sénat.

³ L'article 118 de cette loi prévoit que son article 23, qui modifie l'article 24 du CPCMR, est applicable aux pensions prenant effet à compter du 1^{er} juillet 2011. En l'espèce, la version contestée du texte est celle applicable au 1^{er} janvier 2011, donc la version antérieure à cette loi.

⁴ Article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

⁵ Circulaire FP n° 1468 et B-2 A n° 80 du 10 juin 1982.

recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

* Si l'agent est définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions sans pouvoir être reclassé, il peut être admis à la retraite pour invalidité, sans condition d'âge et de durée de service (article L. 24, I, 2° du CPCMR). Un droit à pension lui est alors reconnu, que l'invalidité résulte ou non de l'exercice du service.

En particulier, selon l'article L. 27 du CPCMR, « *le fonctionnaire civil qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes et qui n'a pu être reclassé dans un autre corps [...] peut être radié des cadres par anticipation soit sur sa demande, soit d'office à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de sa mise en congé* »⁶. Dans ce cas, l'agent cumule sa pension avec une rente viagère d'invalidité en vertu de l'article L. 28 du CPCMR⁷. En effet, la rente viagère d'invalidité est destinée à compenser les blessures du fonctionnaire en raison du service (accident ou maladie liés au service), alors que la pension de retraite est due à raison des années de service dans l'administration⁸.

Selon le deuxième alinéa de l'article L. 28 du CPCMR, la rente viagère d'invalidité est également versée « *au fonctionnaire retraité qui est atteint d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue* ».

3. – La majoration pour assistance d'une tierce personne

Il est prévu, depuis la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962, qu'une majoration pour assistance d'une tierce personne peut être accordée si l'invalidité – qui empêche l'agent de travailler et a justifié sa mise à la retraite – implique la présence auprès de l'agent d'une tierce personne. Cette règle a été codifiée par la loi du 26 décembre 1964⁹ au deuxième alinéa de l'article L. 30 du CPCMR.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée a modifié l'indice de référence permettant le calcul de la majoration, et en a étendu le bénéfice aux

⁶ V. l'article L. 29 du CPCMR lorsque l'invalidité ne résulte pas de l'exercice des fonctions. Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, le droit de l'invalidité est régi par le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 (articles 7, 25, 36 et 37).

⁷ Les termes de « pension d'invalidité », dans le langage commun, désignent indifféremment la « pension rémunérant les services », la « rente viagère d'invalidité » ou l'ensemble formé par le cumul des deux.

⁸ T. Tauran, « Régimes spéciaux, Fonctionnaires de l'État », *J.-Cl. Fonctions publiques*, fasc. 912, 2012, n° 63.

⁹ Loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 portant réforme des pensions civiles et militaires de retraite.

fonctionnaires relevant du deuxième alinéa de l'article L. 28, c'est-à-dire aux fonctionnaires retraités atteints d'une maladie professionnelle imputable au service reconnue postérieurement au départ à la retraite.

La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a de nouveau modifié l'indice de référence, et déplacé le texte au nouvel article L. 30 *bis* du CPCMR.

Cette majoration n'est pas applicable aux autres hypothèses de mise à la retraite du fonctionnaire. Le fonctionnaire handicapé qui prend sa retraite à l'âge normal ou de manière anticipée en vertu du 5° du paragraphe I de l'article L. 24 du CPCMR ne saurait donc en bénéficier.

L'octroi de la majoration est subordonné à la condition que l'agent handicapé ait besoin d'être assisté de manière permanente. Le Conseil d'État a ainsi jugé dans une décision du 12 décembre 1997 que, lorsque l'aide extérieure n'est nécessaire que de façon partielle, l'agent ne peut se prévaloir du bénéfice de la majoration¹⁰.

La majoration est octroyée sur la demande de l'agent, quelle que soit la date à laquelle sa pension lui a été octroyée. Ouverts pour une durée de cinq ans, les droits de l'agent sont révisés au terme de cette période. La majoration est alors maintenue à titre définitif ou supprimée¹¹.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. André D. a été victime d'un accident imputable au service en 1986. Après son congé maladie, il a repris ses fonctions à temps plein. Il bénéficiait alors, en plus de son traitement, d'une allocation temporaire d'invalidité puisqu'il était atteint d'une incapacité permanente importante, ainsi que d'une majoration pour assistance d'une tierce personne.

En 2010, M. D. a demandé à faire valoir ses droits à la retraite de manière anticipée en tant que fonctionnaire handicapé sur le fondement du 5° du paragraphe I de l'article L. 24 du CPCMR. L'administration a fait droit à cette demande mais a interrompu le versement de la majoration pour assistance d'une tierce personne. La majoration est en effet prévue par l'article L. 30 du CPCMR, qui concerne les fonctionnaires et militaires radiés des cadres pour invalidité car se trouvant dans l'incapacité permanente de continuer d'exercer leurs fonctions. Cette disposition concerne également les fonctionnaires retraités atteints d'une

¹⁰ CE, 12 décembre 1997, n° 171719, *Guichet*.

¹¹ Y. Goutal et A. Aveline, « Protection sociale, Accident de service, Maladie professionnelle », *J.-Cl. Fonctions publiques*, fasc. 280, 2012, n° 204.

maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue postérieurement à la date de la radiation des cadres. En revanche, elle ne s'applique pas aux fonctionnaires ayant pris leur retraite de manière anticipée en application du 5° du paragraphe I de l'article L. 24.

M. D. a vainement contesté la décision mettant fin à l'octroi de la majoration devant le tribunal administratif de Lyon. Il s'est pourvu en cassation contre ce jugement et a formé à cette occasion une QPC portant sur le 5° du paragraphe I de l'article L. 24 et sur l'article L. 30 du CPCMR. Dans sa décision du 26 septembre 2014, le Conseil d'État a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel au motif que : « *le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution et notamment au principe constitutionnel d'égalité devant la loi en ce que le 5° du I de l'article L. 24 ne prévoit pas que les fonctionnaires handicapés ayant obtenu la liquidation de leur pension sur le fondement de ces dispositions ont droit à une majoration de pension lorsqu'ils sont dans l'obligation de recourir de manière constante à l'assistance d'une tierce personne, alors que l'article L. 30 prévoit que les fonctionnaires mis à la retraite pour invalidité, d'une part, et les fonctionnaires retraités atteints d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue postérieurement à la date de radiation des cadres, d'autre part, ont droit, dans les mêmes conditions, à une majoration de pension, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant invoque comme seul grief une atteinte au principe d'égalité, en tant que le deuxième alinéa de l'article L. 30, qui prévoit la majoration de pension pour assistance d'une tierce personne, ne vise pas le cas de retraite anticipée pour cause de handicap prévue par le 5° du paragraphe I de l'article L. 24. Confronté à un grief « en tant que ne pas », le Conseil examine à ce titre la disposition qui accorde le bénéfice dont l'extension est demandée¹². Par suite, et comme il l'a fait fréquemment, le Conseil constitutionnel a circonscrit la QPC au seul deuxième alinéa de l'article L. 30 (cons. 4).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité

Le principe d'égalité est proclamé par diverses dispositions de la Constitution et notamment par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle*

¹² V. par ex. la décision n° 2013-365 QPC du 6 février 2014, *Époux M. (Exonération au titre de l'impôt sur le revenu des indemnités journalières de sécurité sociale allouées aux personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé)*, cons.2.

protège, soit qu'elle punisse ». Le Conseil constitutionnel en tire la règle selon laquelle « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹³.

Le Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises sur les pensions de retraite et d'invalidité. En particulier :

– dans sa décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, le Conseil juge que : « *les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ont pour objet de réparer des dommages subis par des militaires, des victimes civiles de guerre ou des victimes d'actes de terrorisme ; que, dès lors, le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, maintenir pour les titulaires de ces pensions un avantage qu'il a supprimé ou restreint pour les titulaires de pensions civiles et militaires de retraite* »¹⁴ ;

– dans sa décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, il a d'abord affirmé que : « *en prévoyant, à l'article L. 28 du code susvisé, l'attribution d'une rente viagère d'invalidité au fonctionnaire civil radié pour une incapacité permanente contractée en service, le législateur a entendu réparer l'atteinte que le fonctionnaire a subie dans son intégrité physique ; qu'en plafonnant le cumul entre une pension rémunérant les services et une rente d'invalidité au niveau du traitement de base fixé à l'article L. 15, le législateur a voulu éviter d'accorder aux fonctionnaires bénéficiaires d'une rente viagère d'invalidité des émoluments de base supérieurs à ceux qu'ils percevaient en période d'activité* ». Il a ensuite jugé : « *Considérant que le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, soumettre à plafonnement le cumul d'une pension de retraite et d'une rente viagère d'invalidité ; qu'il a pu également, sans méconnaître ce principe, soumettre à un plafonnement identique le cumul d'une pension de retraite et d'une majoration de pension pour charges de famille ; qu'en revanche, l'application combinée de ces deux plafonnements a pour effet de créer une différence de traitement au regard de l'objet de la majoration de pension pour charges de famille entre les fonctionnaires pensionnés invalides ayant élevé au moins trois enfants et les fonctionnaires pensionnés qui ne sont pas invalides et ont élevé au moins trois enfants ; que la différence de traitement ainsi créée n'est pas justifiée par l'objet de la loi ; que, dès lors, sans qu'il soit*

¹³ Voir par exemple Décision n° 2014-401 QPC du 13 juin 2014, *M. David V. (Recours au contrat de travail à durée déterminée et exclusion du versement de l'indemnité de fin de contrat)*, cons. 3.

¹⁴ Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 20.

besoin d'examiner les autres griefs, la disposition contestée doit être déclarée contraire au principe d'égalité »¹⁵ ;

– dans sa décision n° 2013-348 QPC du 11 octobre 2013, le Conseil a affirmé : « *Considérant que les pensions de retraite prévues par le code des pensions civiles et militaires de retraite ont pour objet d'assurer un revenu de substitution ou d'assistance ; qu'aucun principe, ni aucune règle de valeur constitutionnelle n'impose que, lorsque la pension de réversion a donné lieu à un partage entre plusieurs lits, la part de la pension revenant à un lit qui cesse d'être représenté accroisse celle des autres lits ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité doit être écarté »¹⁶ ;*

– dans sa décision n° 2013-365 QPC du 6 février 2014, il a jugé : « *Considérant que les fonctionnaires en congé de maladie sont dans une situation différente de celle des personnes qui perçoivent des indemnités journalières versées par les organismes de sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole ou pour leur compte ; que les régimes respectifs des congés de maladie conduisent à des versements de nature, de montant et de durée différents ; qu'en réservant aux personnes qui bénéficient d'indemnités journalières le bénéfice de l'exonération prévue par les dispositions contestées lorsque ces personnes sont atteintes de l'une des affections comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité devant la loi ; qu'il n'a pas traité différemment des personnes placées dans une situation identique ; que les critères de l'exonération retenus par les dispositions contestées de l'article 80 quinquies n'instituent ni des différences de traitement injustifiées ni une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et les charges publiques doit être écarté »¹⁷.*

B. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs du requérant en estimant que les différences dans l'ouverture des droits instituées par les dispositions contestées trouvaient leur origine dans des différences de situation. Après avoir repris son considérant de principe sur le principe d'égalité (cons. 5), le Conseil a jugé que : « *d'une part, que les fonctionnaires qui ont été contraints de prendre une retraite anticipée parce qu'ils étaient dans l'incapacité permanente de continuer leurs fonctions et ne pouvaient être reclassés et les fonctionnaires qui ont volontairement pris leur retraite, le cas échéant de façon anticipée, ne se*

¹⁵ Décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, *M. Claude G. (Rente viagère d'invalidité)*, cons. 4 et 6..

¹⁶ Décision n° 2013-348 QPC du 11 octobre 2013, *Mme Henriette B. (Répartition de la pension de réversion entre ayants cause de lits différents)*, cons. 5.

¹⁷ Décision n° 2013-365 QPC du 6 février 2014 précitée, cons. 8.

trouvent pas dans la même situation au regard des droits à une pension » (cons. 7).

Le Gouvernement avait soutenu en ce sens que : « Les fonctionnaires civils qui se trouvent dans l'incapacité permanente de continuer leurs fonctions en raison d'une invalidité sont, en revanche, radiés des cadres prématurément, parfois de façon très précoce. Le montant de leur pension, qui dépend, pour l'essentiel, du nombre d'années de services accomplies, s'en trouve mécaniquement affecté. Certes, les dispositions de l'article L. 17 et L. 30 compensent en partie cet effet pour les personnes ayant eu une carrière particulièrement courte et pour celles qui sont atteintes d'un taux d'invalidité d'au moins 60 %. Néanmoins, le niveau des pensions civiles d'invalidité, même lorsqu'elles sont attribuées en application de ces deux dispositions, n'est pas équivalent à celui d'une pension rémunérant une carrière complète ».

Puis le Conseil a affirmé que : « d'autre part, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que, pour l'attribution d'une aide en vue de l'assistance à tierce personne, le législateur réserve la majoration spéciale de la pension aux fonctionnaires retraités atteints d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue postérieurement à la date de radiation des cadres et prévoit ainsi que s'appliquent, pour les autres fonctionnaires retraités atteint d'un handicap, les règles de droit commun prévues par le code de l'action sociale et des familles » (cons. 7).

Le Conseil a donc écarté le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité et a déclaré le deuxième alinéa de l'article L. 30 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans sa rédaction issue de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, conforme à la Constitution.