

Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 32

Décision n° 2010-83 QPC – 13 janvier 2011

M. Claude G.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 octobre 2010, par une décision du Conseil d'État (décision n° 338828), d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Claude G., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de la première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Cette disposition plafonnait, pour les fonctionnaires, le cumul d'une rente viagère d'invalidité et d'une pension de retraite.

Dans sa décision n° 2010-83 QPC du 13 janvier 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire au principe d'égalité, dans la mesure où, combinée au plafonnement d'une pension de retraite et de la majoration de pension pour charges de famille, le législateur a institué une différence de traitement injustifiée entre les fonctionnaires pensionnés invalides ayant élevé au moins trois enfants et les fonctionnaires pensionnés valides ayant élevé le même nombre d'enfants.

I. – La disposition contestée

Depuis la réforme introduite par la loi de finances rectificative pour 1962¹, codifiée par la loi du 26 décembre 1964², la législation sur le régime d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires n'a pas été modifiée de manière substantielle.

Les fonctionnaires peuvent être admis à la retraite pour invalidité, sans condition d'âge et de durée de service, lorsqu'ils sont définitivement inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Un droit à pension leur est alors reconnu, que l'invalidité résulte ou non de l'exercice des fonctions, comme il est disposé aux articles L. 27 et L. 29 du CPCMR³ :

¹ Loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative.

² Loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 portant réforme du code des pensions civiles et militaires de retraite.

³ 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).

– l'article L. 27 prévoit : « *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 en application de l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée 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 si cette dernière a été prononcée en application des 2° et 3° de l'article 34 de la même loi ou à la fin du congé qui lui a été accordé en application du 4° du même article* » ;

– l'article L. 29 dispose : « *Le fonctionnaire civil qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'une invalidité ne résultant pas du service et qui n'a pu être reclassé dans un autre corps en application de l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée peut être radié des cadres par anticipation soit sur sa demande, soit d'office ; dans ce dernier cas, la radiation des cadres est prononcée sans délai si l'inaptitude résulte d'une maladie ou d'une infirmité que son caractère définitif et stabilisé ne rend pas susceptible de traitement, ou à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de sa mise en congé si celle-ci a été prononcée en application de l'article 36 (2°) de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires ou à la fin du congé qui lui a été accordé en application de l'article 36 (3°) de ladite ordonnance. L'intéressé a droit à la pension rémunérant les services, sous réserve que ses blessures ou maladies aient été contractées ou aggravées au cours d'une période durant laquelle il acquerrait des droits à pension.* »

Aux termes des deuxièmes et troisièmes alinéas de l'article L. 30, une majoration de cette pension peut être accordée si l'invalidité implique la présence auprès de l'agent d'une tierce personne :

« *En outre, si le fonctionnaire est dans l'obligation d'avoir recours d'une manière constante à l'assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie, il a droit à une majoration spéciale dont le montant est égal au traitement brut afférent à l'indice brut afférent à l'indice 100 prévu par l'article 1^{er} du décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948. Le droit à cette majoration est également ouvert au fonctionnaire relevant du deuxième alinéa de l'article L. 28.*

« En aucun cas, le montant total des prestations accordées au fonctionnaire invalide ne peut excéder le montant des émoluments de base visés à l'article L. 15. Exception est faite pour la majoration spéciale au titre de l'assistance d'une tierce personne qui est perçue en toutes circonstances indépendamment de ce plafond. »

En application de l'article L. 28, lorsque l'invalidité résulte de l'exercice des fonctions, l'agent bénéficie, en sus de la pension rémunérant les services, d'une rente viagère d'invalidité⁴.

En vertu du premier alinéa de cet article L. 28, le fonctionnaire civil radié des cadres dans les conditions prévues à l'article L. 27 a droit à une rente viagère d'invalidité cumulable avec la pension rémunérant les services⁵. Ainsi, lorsqu'il est « réformé » et qu'il touche une « pension de réforme », le fonctionnaire cumule et perçoit immédiatement une pension rémunérant ses services, même s'il n'a pas atteint l'âge de soixante ans généralement requis pour être admis à la retraite, et une rente viagère d'invalidité. Si l'acte d'admission à la retraite et l'octroi d'une pension sont deux actes distincts (pris pour l'un par l'autorité de nomination, l'autre conjoint avec l'autorité qui verse la pension, *i.e.* en général le ministère chargé des finances), en revanche l'octroi de la pension et de la rente d'invalidité résulte d'un seul acte⁶.

Le processus d'attribution de la rente est identique à celui d'une allocation temporaire d'invalidité : consultation de la commission de réforme, décision conjointe de l'autorité de nomination et de l'autorité qui liquide la pension.

⁴ 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.

⁵ Selon une jurisprudence ancienne (Conseil d'État, 12 janvier 1906, *Paillotin, Lebon* p. 36), le fonctionnaire ne pouvait, à la suite d'un accident de service, exercer à l'encontre de la collectivité publique dont il relevait d'autre action que celle qui tendait à l'octroi de la pension. Même si celle-ci n'assurait pas l'intégralité du préjudice subi, l'intéressé ne pouvait utiliser d'autres voies, telles que la mise en jeu de la responsabilité pour faute de son employeur, afin d'obtenir le versement d'une somme supérieure. Il avait seulement la possibilité d'engager une action en vue d'obtenir une indemnité complémentaire contre un tiers s'il estimait que celui-ci avait une responsabilité dans l'accident dont il avait été victime en service. Cette règle dite du « forfait de la pension » a été remise en cause par le Conseil d'État dans une décision d'assemblée du 4 juillet 2003, *Moya-Caville*, n° 211106. Le Conseil d'État a estimé en effet que le caractère forfaitaire de la pension allouée à un fonctionnaire victime d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle ne devait pas faire obstacle à ce que celui-ci recherche la responsabilité de son employeur selon les règles du droit commun aux fins d'obtenir, même en l'absence de faute, la réparation intégrale de l'ensemble du préjudice subi, c'est-à-dire, non seulement l'indemnisation de l'atteinte à l'intégrité physique mais encore des autres chefs de préjudice tels que les souffrances endurées, le préjudice esthétique, les troubles dans la vie personnelle et professionnelle.

⁶ Conseil d'État, 20 mars 1970, *Dlle Lachenaud c/ ministre de l'éducation nationale*, n° 76731, *Lebon* p. 216.

Le droit à la rente est fixé en référence à un barème fixé par le décret n° 68-756 du 13 août 1968 modifié⁷. Aucun seuil d'incapacité n'est requis pour l'attribution de la rente.

Le montant de la rente est obtenu en appliquant le pourcentage d'invalidité au traitement qui sert de base au calcul de la pension de retraite pour rémunérer les services, c'est-à-dire au niveau atteint au moment de la cessation d'activité provoquée par l'invalidité. Par la suite, la rente indemnise le fonctionnaire à l'aune de sa valeur de travail au moment où sa carrière est prématurément interrompue. L'invalidité d'un taux au moins égal à 60 % assure le versement d'une pension ne pouvant être inférieure à 50 % des émoluments de base.

En application de la première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 28 du CPCMR – disposition contestée –, le montant total des prestations d'invalidité accordées ne peut excéder le montant des émoluments de base visés à l'article L. 15 du même code, à savoir le traitement afférent à l'emploi effectivement occupé durant les six derniers mois d'activité du fonctionnaire sur la base duquel a été calculé le montant de la pension – ce dernier est, en vertu du paragraphe I de l'article L. 13 du CPCMR, fixé au maximum à 75 % du traitement⁸. Issue de la loi du 20 septembre 1948⁹, cette disposition a pour objectif d'éviter « *d'accorder aux fonctionnaires bénéficiaires d'une rente d'invalidité des émoluments supérieurs à ceux qu'ils percevaient en période d'activité* »¹⁰.

Par ailleurs, on peut relever que le paragraphe V de l'article L. 18 du CPCMR prévoit que « *le taux de la majoration de la pension est fixé à 10 % de son montant pour les trois premiers enfants et à 5 % par enfant au-delà du troisième, sans que le montant de la pension majorée puisse excéder le montant des émoluments de base déterminés à l'article L. 15* ».

⁷ Décret n° 68-756 du 13 août 1968 pris pour l'application de l'article L. 28 (3^e alinéa) du code des pensions civiles et militaires de retraite modifié par le décret n° 2001-99 du 31 janvier 2001.

⁸ « *I. - La durée des services et bonifications admissibles en liquidation s'exprime en trimestres. Le nombre de trimestres nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum de la pension civile ou militaire est fixé à cent soixante trimestres.*

« *Ce pourcentage maximum est fixé à 75 % du traitement ou de la solde mentionné à l'article L. 15.*

« *Chaque trimestre est rémunéré en rapportant le pourcentage maximum défini au deuxième alinéa au nombre de trimestres mentionné au premier alinéa.* »

⁹ Paragraphe III de l'article 25 de la loi n° 48-1450 du 20 septembre 1948 portant réforme du régime des pensions civiles et militaires et ouverture de crédits pour la mise en application de cette réforme, dispositions codifiées par le décret n° 51-590 du 23 mai 1951 portant codification des textes législatifs concernant les pensions civiles et militaires de retraite (article 40, alinéa 3).

¹⁰ Réponse opposée par le secrétaire d'État au budget à un amendement de suppression de ce plafonnement au cours des débats sur le projet de loi portant réforme du code de pensions civiles et militaires de retraite, Assemblée nationale, séances des 6 et 7 octobre 1964 (article L. 27).

Comme on l'a vu, la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 30 rappelle les dispositions de plafonnement des articles L. 18 et L. 28 : « *En aucun cas, le montant total des prestations accordées au fonctionnaire invalide ne peut excéder le montant des émoluments de base visés à l'article L. 15.* »

Ainsi, la combinaison des articles L. 18, L. 28 et L. 30 conduit à plafonner, dans tous les cas, au niveau des émoluments de base le cumul de la pension d'invalidité, de la rente viagère d'invalidité et des majorations de pension pour charges familiales.

Seule échappe à ce plafond la majoration spéciale au titre de l'assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie. En effet, aux termes de la seconde phrase du dernier alinéa de l'article L. 30, « *exception est faite pour la majoration spéciale au titre de l'assistance d'une tierce personne qui est perçue en toutes circonstances indépendamment de ce plafond* ».

II. – L'inconstitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs

Selon le requérant, les dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 28 du CPCMR, faute pour le législateur d'avoir prévu leurs modalités d'application, étaient entachées d'une incompétence négative qui affecte les droits ou libertés que la Constitution garantit.

Par ailleurs, elles créaient, selon lui, une rupture d'égalité inconstitutionnelle :

– entre les fonctionnaires et les autres assurés sociaux, dans la mesure où un assuré social, relevant du régime général de sécurité sociale, victime d'un accident du travail et conservant une incapacité permanente, peut prétendre à l'attribution d'une rente dont le montant est déterminé à la fois en fonction du salaire de l'assuré et de son taux d'incapacité, qui, d'une part, ne subit aucune diminution et, d'autre part, est entièrement cumulable avec la pension d'invalidité prévue aux articles L. 341-1 et suivants du code de la sécurité sociale ;

– entre les fonctionnaires eux-mêmes, selon qu'ils touchent une pension de retraite ou une pension d'invalidité, notamment lorsque les uns et les autres ont élevé au moins trois enfants.

Enfin, les dispositions contestées porteraient atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

B. – La méconnaissance du principe d'égalité

Dans sa décision n° 2010-83 QPC, le Conseil constitutionnel s'est attaché à examiner d'abord le grief d'atteinte au principe d'égalité entre fonctionnaires. Il l'a fait sous deux angles : au regard de la seule pension d'abord, au regard de la combinaison des plafonnements liés, d'une part, à la majoration de pension pour charges de famille et, d'autre part, à la rente d'invalidité.

* La première question était donc de savoir si, au regard de ce principe, il était constitutionnellement acceptable qu'un fonctionnaire radié pour cause d'invalidité voit sa pension être diminuée par rapport à celle d'un fonctionnaire parti à la retraite ayant effectué des services équivalents par le seul effet de l'application d'un plafond toisant le cumul de la pension et de la rente viagère d'invalidité.

Autrement dit, le législateur pouvait-il traiter différemment un pensionné invalide et un pensionné valide au prétexte que le premier touche en sus de sa pension une rente viagère d'invalidité ?

La différence de traitement pouvait paraître injustifiée au regard de la seule pension de retraite.

Mais la situation du fonctionnaire pensionné invalide ne pouvait être considérée à l'aune de la seule pension ; précisément, il est pensionné et invalide ; c'est l'ensemble des prestations attachées à une même situation qui devait être envisagé. Ainsi, le Conseil constitutionnel ne pouvait arrêter son analyse sans prendre en considération l'ensemble des conséquences qui résultent d'une radiation pour incapacité dont l'imputabilité au service est reconnue.

Le pensionné invalide perçoit certes une pension moindre, mais il perçoit également une rente viagère d'invalidité, dont le total cumulé reste supérieur au montant de la pension du pensionné valide, la différence étant égale entre la différence entre les émoluments de base et une pension.

Au regard de l'emploi, la situation du fonctionnaire éligible à une rente viagère d'invalidité est différente de celle du fonctionnaire qui ne l'est pas. La

différence de traitement est justifiée par la différence de situation, comme le montre le tableau ci-dessus.

Fonctionnaire pensionné (L. 15 CPCMR)	Fonctionnaire pensionné invalide (L. 28 CPCMR)
Pension < 75 % émoluments de base	Pension d'invalidité + Rente viagère d'invalidité = 100 % émoluments de base

* La deuxième question était de savoir si la différence de traitement entre les fonctionnaires pensionnés ayant au moins trois enfants selon qu'ils sont ou non invalides était justifiée.

La combinaison du paragraphe V de l'article L. 18 du CPCMR, du cinquième alinéa de l'article L. 28 et de la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 30 soumet les pensions et les rentes d'invalidité à un double plafond lorsque l'intéressé a droit à une majoration de pension pour charges de famille. Dans tous les cas, le total des prestations ne peut dépasser le montant des émoluments de base.

Lorsqu'est intégrée dans la comparaison la majoration familiale de pension, la différence de traitement entre pensionnés valides et pensionnés invalides est injustifiée. En effet, rien ne justifiait que la majoration familiale ne permette pas au fonctionnaire invalide de bénéficier pleinement de celle-ci. Cette différence de traitement était d'autant plus injustifiée que le législateur, dans la loi précitée du 26 décembre 1964, a entendu que les majorations pour enfants soient désormais « *allouées sans restriction à tous les pensionnés ayant élevé au moins trois enfants* »¹¹ en contrepartie des notions anciennes de « *pension d'ancienneté* » et de « *pension proportionnelle* ».

En effet, la majoration pour les fonctionnaires ayant au moins trois enfants a pour justification de prendre en compte les charges liées à une famille nombreuse.

Eu égard à cet objet de la loi, la différence que le plafonnement prévu au cinquième alinéa de l'article L. 28 introduit n'est justifiée par aucune différence de situation, comme le montre le tableau *infra*.

¹¹ Exposé des motifs du projet de loi, Assemblée nationale, II^e législature, n° 1044, 29 juin 1964, et M. Billotte, *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi portant réforme du code de pensions civiles et militaires de retraite*, Assemblée nationale, 1^{ère} session ordinaire de 1964-1965, 2 octobre 1964, commentaires sous l'article L. 17.

Fonctionnaire pensionné (L. 18 CPCMR)	Fonctionnaire pensionné invalide (L. 28 + L. 18 CPCMR)
Pension + Majoration familiale =	Pension d'invalidité + Rente viagère d'invalidité + Majoration familiale =
100 % émoluments de base	

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a, sans qu'il était besoin d'examiner les autres griefs, déclaré contraire à la Constitution la première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

C. – Les effets de la décision

Selon la logique qui a présidé à la définition des conséquences des abrogations prononcées dans le cadre de l'affaire de la « cristallisation » des pensions des anciens combattants d'outre-mer¹², le Conseil constitutionnel a reporté jusqu'au 1^{er} janvier 2012, la prise d'effet de l'abrogation pour permettre au législateur d'intervenir pour corriger l'inconstitutionnalité, tout en précisant que ce dernier devra prévoir une application des nouvelles dispositions aux instances en cours à la date de la décision du Conseil afin de permettre notamment au requérant de bénéficier des nouvelles dispositions.

¹² Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.*, cons. 12.