



Commentaire

Décision n° 2025-1146 QPC du 11 juillet 2025

M. Janick D.

(Détermination du montant de la pension de retraite d'un fonctionnaire ayant été reclassé dans le cadre d'une réforme statutaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 avril 2025 par le Conseil d'État (décision n° 493339 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Janick D. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 20 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), dans sa rédaction résultant de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Dans sa décision n° 2025-1146 QPC du 11 juillet 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *reclassé en vertu des dispositions de l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* » figurant à l'article L. 20 du CPCMR, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

Selon l'article L. 712-2 du code général de la fonction publique (CGFP), le traitement indiciaire des fonctionnaires, qui constitue l'une des principales composantes de leur rémunération principale¹, est déterminé soit en fonction du grade du fonctionnaire et de l'échelon auquel il est parvenu, soit de l'emploi

¹ En application du 1° de l'article L. 712-1 du CGFP. Aux termes des 2° à 4° du même article, les autres composantes de la rémunération principale des fonctionnaires sont l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire.

auquel il a été nommé². L'échelonnement indiciaire applicable à chacun des grades composant les corps et cadres d'emplois est fixé par décret³.

Ainsi, tout fonctionnaire, titulaire de son grade, est nécessairement classé dans un échelon du grade duquel il relève⁴. À chaque échelon correspond un indice brut. Cet indice brut correspond lui-même à un indice de rémunération, dit « indice majoré »⁵ qui permet, quant à lui, de déterminer le traitement indiciaire du fonctionnaire.

1. – La détermination du traitement indiciaire applicable en cas de reclassement du fonctionnaire

a. – Le principe du maintien de l'indice de rémunération « à titre personnel » du fonctionnaire reclassé

* Si le traitement indiciaire évolue au gré des avancements de grade et d'échelon du fonctionnaire, le déroulement de sa carrière peut toutefois être affecté par des événements ponctuels tels que l'accès à un nouveau corps ou cadre d'emploi (à la suite de la réussite à un concours, d'une promotion interne, d'un détachement⁶ ou d'une intégration dans un autre corps, par exemple). Le reclassement peut être également dû à un motif de santé ou à une réforme statutaire affectant l'ensemble d'un corps.

Les décrets portant statut particulier fixent, dans ce cas, les règles applicables aux fonctionnaires concernés⁷.

* Dans certaines hypothèses, il peut néanmoins arriver que l'application de ces règles aboutisse à reclasser le fonctionnaire à un indice brut inférieur à celui qu'il

² Aux termes de l'article L. 411-1 du CGFP, un fonctionnaire appartient soit à un corps (dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière), soit à un cadre d'emplois (dans la fonction publique territoriale). Chaque corps ou cadre d'emplois comprend un ou plusieurs grades (première phrase du dernier alinéa de l'article L. 411-1 du CGFP), le grade constituant le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent (second alinéa de l'article L. 411-5 du CGFP). Des décrets portant statut particulier déterminent notamment, pour chaque corps ou cadre d'emplois, la hiérarchie des grades, le nombre d'échelons dans chaque grade ainsi que les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur (article L. 411-6 du CGFP).

³ Pris en application de l'article L. 712-13 du CGFP.

⁴ Suivant les règles de classement prévues par le statut particulier du corps ou cadre d'emplois dont il relève.

⁵ Sur la correspondance entre l'indice de carrière et l'indice de rémunération, voir l'annexe 3 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

⁶ S'agissant d'un détachement, la règle est, en principe, le classement du fonctionnaire à un échelon comportant un indice brut égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont l'intéressé bénéficiait dans son grade d'origine. Pour les fonctionnaires de l'État, cette règle est prévue à l'article 26-1 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

⁷ Il peut ainsi s'agir, par exemple, de l'application d'un tableau de correspondance entre la situation du fonctionnaire dans son corps d'origine et la nouvelle situation dans son corps d'accueil.

détenait auparavant et donc, mécaniquement, à diminuer le montant de son indice de rémunération.

Afin d'éviter qu'un tel cas de figure se produise, le législateur ou, selon le cas, le pouvoir réglementaire, peuvent prévoir des clauses permettant au fonctionnaire concerné de conserver « à titre personnel » l'indice majoré dont il bénéficiait avant la survenance d'un événement ayant entraîné son reclassement à un indice inférieur à celui antérieurement détenu.

Une telle clause, parfois appelée « indice majoré forcé », permet ainsi à un fonctionnaire ayant fait l'objet d'un reclassement pour divers motifs de ne pas perdre de rémunération par rapport à sa situation antérieure, et ce jusqu'à ce qu'il retrouve éventuellement, par l'effet des avancements d'échelon, un indice majoré de même niveau.

Ainsi, lorsqu'il est procédé au reclassement d'un fonctionnaire devenu inapte dans un corps ou cadre d'emplois d'un niveau inférieur, pour ne pas exposer le fonctionnaire concerné à une diminution de son traitement indiciaire, en l'absence d'échelon comportant un indice égal ou immédiatement supérieur dans ce grade d'accueil, l'article L. 826-6 du CGFP prévoit qu'il « *conserve, à titre personnel, le bénéfice de son indice brut jusqu'au jour où il bénéficie dans son nouveau corps, cadre d'emplois ou emploi, d'un indice brut au moins égal* ».

De telles clauses peuvent également être prévues par voie réglementaire, par exemple, pour éviter qu'un fonctionnaire ne renonce à une promotion – telle que la réussite à un concours – de crainte de devoir perdre une partie de la rémunération indiciaire qu'il percevait jusqu'alors, si le corps d'accueil ne comprend pas de grade ou d'indice de niveau équivalent. L'objet de ces clauses est, dans ce cas, d'encourager la promotion des agents et d'assurer l'attractivité des corps et cadres d'emplois, afin de favoriser la mobilité des agents au sein de la fonction publique.

b. – Les clauses spéciales de maintien d'indice prévues dans le cadre d'une réforme statutaire

Des clauses permettant le maintien de l'indice à titre personnel peuvent également être prises, de manière ponctuelle et transitoire, lors de la création ou de la refondation d'un corps, ou dans le cadre d'une réforme statutaire.

De telles clauses ont, par exemple, été prévues dans les textes statutaires ayant mis en œuvre, pour certains corps et cadres d'emploi, le protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours

professionnels, des carrières et des rémunérations (réforme dite « PPCR »), en application de l'article 148 de la loi de finances pour 2016⁸.

Cet article, qui procédait d'un protocole signé entre l'État et les organisations syndicales de la fonction publique, avait notamment pour objectif d'opérer un rééquilibrage progressif au profit de la rémunération indiciaire et une revalorisation de l'ensemble des grilles indiciaires des fonctionnaires des trois fonctions publiques⁹.

Au regard de l'ampleur des adaptations à apporter aux différents textes statutaires, le législateur a prévu, dans ce cadre, une disposition permettant au pouvoir réglementaire de prévoir une entrée en vigueur rétroactive, au 1^{er} janvier 2017 au plus tôt, des dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires prévues par le protocole¹⁰.

De nombreuses dispositions réglementaires ont ainsi été prises pour adapter aux nouvelles exigences de ce protocole les statuts particuliers de chaque corps et cadre d'emplois de fonctionnaires, ainsi que les grilles indiciaires afférentes. La mise en œuvre de ces mesures a en particulier entraîné un reclassement de l'ensemble des fonctionnaires concernés.

Il en a été ainsi, par exemple, pour le corps des officiers de port. Leur statut particulier¹¹ a été modifié par deux décrets du 21 décembre 2020 dans le cadre de cette réforme afin de prévoir, d'une part, le reclassement des fonctionnaires relevant de ce corps avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2017¹² et, d'autre part, l'échelonnement indiciaire en résultant pour les années 2017 à 2021¹³.

Dans le cadre de cette réforme, il était en particulier prévu, pour les agents ayant été reclassés à un échelon doté d'un indice brut inférieur à celui qu'ils détenaient dans leur situation d'origine, le maintien à titre personnel du bénéfice de leur

⁸ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁹ Il a ainsi procédé à la transformation de certaines primes en points d'indice, ainsi qu'à l'augmentation des indices de début et de fin de carrière et à la recomposition de certains corps et cadres d'emplois, afin de permettre à chaque fonctionnaire d'effectuer une carrière sur au moins deux grades. Sur ces aspects, voir : Antony Taillefait, « Vers une gestion renouvelée de la carrière des fonctionnaires ? », *RFDA*, 2018, p. 426.

¹⁰ B du paragraphe IX de l'article 148 de la loi du 29 décembre 2015 précitée.

¹¹ Fixé par le décret n° 2001-188 du 26 février 2001 relatif au statut particulier du corps des officiers de port et, s'agissant de l'échelonnement indiciaire, par le décret n° 2012-1058 du 17 septembre 2012 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à certains corps et emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

¹² Décret n° 2020-1644 du 21 décembre 2020 modifiant le statut particulier du corps des officiers de port.

¹³ Décret n° 2020-1646 du 21 décembre 2020 modifiant le décret n° 2012-1058 du 17 septembre 2012 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à certains corps et emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

indice brut antérieur, majoré de douze points, jusqu'au jour où ils bénéficient dans leur nouvelle situation d'un indice brut au moins égal¹⁴.

2. – Les modalités de calcul de la pension de retraite du fonctionnaire dans le cas d'une promotion ou d'un reclassement pour inaptitude

a. – La règle générale de calcul de la pension en fonction de l'échelon effectivement détenu

Aux termes de l'article L. 15 du CPCMR, le montant de la pension du fonctionnaire est calculé à partir du traitement indiciaire afférent « à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire »¹⁵.

Le juge administratif considère que l'indice pris en compte par l'article L. 15 ne correspond pas obligatoirement à l'indice de rémunération effectivement perçu par l'agent au moment de la cessation de service, mais « à celui correspondant à l'emploi dans lequel il était, à ce moment, régulièrement nommé »¹⁶.

Ainsi, en principe, si un fonctionnaire a bénéficié du maintien à titre personnel de l'indice de rémunération qu'il détenait avant son reclassement, sa pension de retraite est en revanche calculée en tenant compte de l'indice correspondant à l'emploi qu'il occupe effectivement, et non de cet indice majoré forcé.

Il en ressort que si des textes législatifs ou réglementaires peuvent prévoir spécialement le maintien d'un indice de rémunération « à titre personnel » afin de ne pas pénaliser les agents susceptibles d'être reclassés pour divers motifs, cet indice conservé « à titre personnel » n'est pour autant pas systématiquement pris en compte pour le calcul de la pension de retraite du fonctionnaire concerné.

b. – Le régime dérogatoire prévu en cas de promotion à un emploi ou à un grade supérieur et en cas de reclassement pour inaptitude

L'article L. 20 du CPCMR (*les dispositions objet de la décision commentée*) prévoit toutefois deux exceptions à cette règle, en cas de promotion à un emploi ou à un grade supérieur, d'une part, et en cas de reclassement pour inaptitude médicale, d'autre part.

¹⁴ Voir le second alinéa du paragraphe II de l'article 15 du décret n° 2020-1644 du 21 décembre 2020 précité.

¹⁵ Premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 15 du CPCMR.

¹⁶ Conclusions du commissaire du Gouvernement, M. Rémi Keller, sur les affaires CE, 25 mai 2007, n^{os} 292685 et 293471, *Ministre de l'éducation nationale et ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Mme V.*

– *En cas de promotion à un emploi ou à un grade supérieur*

Cette disposition a une origine ancienne : instituée par la loi du 14 avril 1924¹⁷ et reprise par la loi du 20 septembre 1948¹⁸ pour les seuls militaires, elle a ensuite été étendue aux fonctionnaires civils par la loi du 26 décembre 1964 portant réforme du code des pensions civiles et militaires de retraite¹⁹, qui l'a codifiée à l'article L. 20 de ce code.

Elle prévoit qu'« *En aucun cas, la pension allouée au titre de la durée des services ne peut être inférieure à celle qu'aurait obtenue le titulaire s'il n'avait pas été promu à un emploi ou à un grade supérieur* ».

Ainsi, lorsqu'un fonctionnaire a fait l'objet d'une promotion ayant entraîné son reclassement dans un grade inférieur²⁰ et qu'il a bénéficié du maintien de son ancien indice de rémunération à titre personnel, le calcul du montant de sa pension de retraite peut se fonder, en vertu de cette disposition, sur le niveau de rémunération qu'il détenait avant ce reclassement.

Le Conseil d'État a ainsi fait application de la garantie prévue par cet article L. 20 du CPCMR pour la promotion d'un fonctionnaire civil, d'un militaire ou d'un fonctionnaire civil ayant été intégré dans un corps militaire²¹, l'intégration d'un professeur certifié dans le corps des personnels de direction²², ou encore dans le cadre d'un détachement²³.

– *En cas de reclassement pour inaptitude médicale*

La loi du 26 juillet 1991²⁴ a ultérieurement modifié l'article L. 20 du CPCMR afin d'introduire une nouvelle dérogation aux modalités de calcul des pensions fixées par l'article L. 15 dans le cas d'un fonctionnaire titulaire ayant fait l'objet d'un reclassement pour raison de santé²⁵.

¹⁷ Article 30 de la loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et des pensions militaires.

¹⁸ Voir le paragraphe III de l'article 18 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.

¹⁹ Loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 portant réforme du code des pensions civiles et militaires de retraite.

²⁰ L'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État montre que ce cas n'est pas inédit et concerne, notamment, la situation de fonctionnaires titulaires ayant fait le choix de changer de corps, dans la mesure où leur corps d'accueil ne comprend pas toujours de grade ou d'échelon de niveau équivalent à l'emploi qu'ils occupaient précédemment. Voir, par exemple, CE, 25 mai 2007, n°s 292685 et 293471, précité.

²¹ CE, 18 octobre 1989, *Jego*, n° 49278.

²² CE, 25 mai 2007, n°s 292685 et 293471, précité.

²³ CE, 27 janvier 2011, n° 340310.

²⁴ Paragraphe IV de l'article 3 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 précitée.

²⁵ Selon l'article L. 826-3 du CGFP, « *Le fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions par suite de l'altération de son état de santé dont le poste de travail ne peut être adapté, peut être reclassé dans un emploi d'un autre corps ou cadre d'emplois en priorité dans son administration d'origine ou, à défaut, dans toute administration ou établissement public mentionnés à l'article L. 2, s'il a été déclaré en mesure de remplir les*

Comme le soulignent les travaux préparatoires²⁶, cette seconde dérogation avait pour objet de tirer les conséquences des dispositions relatives au reclassement des fonctionnaires pour inaptitude issues de l'article 63 de la loi du 11 janvier 1984, celles-ci ayant notamment prévu la possibilité, pour un fonctionnaire reconnu inapte à exercer ses fonctions en raison d'une altération de son état physique, de bénéficier d'un reclassement dans un corps d'un niveau inférieur²⁷.

À cet égard, le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Germain Authié, relevait que le reclassement lié à l'altération de l'état de santé peut conduire à ce qu'un fonctionnaire soit « affecté dans un emploi dans lequel son traitement sera fixé à un indice inférieur à celui de l'emploi qu'il occupait avant d'être reclassé. / Dans un tel cas, la jurisprudence a déjà admis que la pension allouée à l'intéressé au titre de la durée des services devait être calculée à partir de l'indice le plus élevé, c'est-à-dire celui de l'emploi antérieur au reclassement. / [Cette disposition] permet opportunément de donner une consécration légale à cette jurisprudence »²⁸.

* Les deux exceptions à l'application de la règle de l'article L. 15 prévues par l'article L. 20 du CPCMR visent en substance à éviter que le fonctionnaire ayant été promu ou reclassé en raison d'une inaptitude pour motif de santé ne soit pénalisé, lors du calcul de sa pension, par rapport à la situation qui aurait été la sienne en l'absence de reclassement.

Lorsque les dispositions de l'article L. 20 sont applicables, la pension de retraite du fonctionnaire est ainsi calculée sur la base la plus favorable pour le fonctionnaire, afin de lui assurer un montant de pension de retraite plus important

fonctions correspondantes. / Le reclassement peut être réalisé par intégration dans un autre grade du même corps, du même cadre d'emplois ou le cas échéant, du même emploi. / Le reclassement est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé. / Par dérogation, la procédure de reclassement peut être engagée en l'absence de demande de l'intéressé qui dispose, dans ce cas, de voies de recours ». L'article L. 826-4 du même code dispose en outre que « Le fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions, peut être reclassé par la voie du détachement dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de niveau équivalent ou inférieur ».

²⁶ Le rapport de la commission des lois du Sénat expliquait ainsi que les dispositions envisagées tendaient à « modifier l'article L. 20 du code relatif à la pension minimale allouée au titulaire promu à un emploi ou grade supérieur afin de faire bénéficier de cette disposition le titulaire reclassé en application des dispositions de l'article 63 de la loi statutaire de 1984. / L'article 63 précité a, en effet, introduit une innovation importante dans le statut des fonctionnaires de l'État en autorisant le reclassement des fonctionnaires reconnus, par suite d'altération de leur état physique au cours de leur carrière, inaptes à l'exercice des fonctions » (rapport n° 284 de M. Germain Authié, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 17 avril 1991).

²⁷ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Relevons par ailleurs que cette loi a été abrogée par l'ordonnance du 24 novembre 2021 qui a procédé à la codification des dispositions législatives applicables aux agents publics. De ce fait, la référence à l'article 63 de la loi du 11 janvier 1984 par les dispositions renvoyées est désormais obsolète, les dispositions relatives à la prise en charge de l'inaptitude de l'agent public à exercer ses fonctions figurant désormais au chapitre VI du titre II du livre VIII du CGFP.

²⁸ Rapport n° 284 de M. Germain Authié, précité.

que celui auquel lui aurait donné droit l'indice effectivement détenu dans les six derniers mois avant la liquidation de sa pension de retraite²⁹.

c. – L'interprétation stricte de ces dérogations par le juge administratif

* Lorsqu'il est saisi de la situation de fonctionnaires qui, ayant fait l'objet d'un reclassement, contestent les modalités de calcul de leur pension de retraite, le juge administratif ne reconnaît de droit au maintien des avantages acquis antérieurement que dans la stricte limite des textes législatifs et réglementaires prévoyant de telles dispositions.

Il résulte ainsi de sa jurisprudence que, de façon générale, « *les agents d'un corps supprimé, intégrés dans un nouveau corps, n'ont pas un droit à conserver dans ce dernier corps le bénéfice des avantages acquis sous le régime antérieur* » et, d'autre part, que « *les prélèvements de retenues pour pensions (...) ne peuvent ouvrir à l'ancien fonctionnaire aucun droit à ce que sa pension soit liquidée sur des bases autres que celles qu'imposent les lois et les règlements* »³⁰.

* S'agissant, en particulier, des deux dérogations prévues par l'article L. 20 du CPCMR en matière de calcul des droits à pension du fonctionnaire, le juge administratif considère que, lorsqu'il est fait application de ces dispositions, la pension de retraite calculée sur cette base ne peut être cumulée avec les avantages tirés d'une bonification indiciaire afférente au traitement du fonctionnaire dans son grade d'accueil³¹.

En outre, dans deux décisions du 20 décembre 2024³², le Conseil d'État a jugé que cette garantie ne peut trouver à s'appliquer au cas du reclassement d'un fonctionnaire résultant d'une réforme statutaire.

Il considère ainsi « *qu'un agent reclassé dans le cadre d'une réforme statutaire ne peut être regardé comme ayant bénéficié d'une promotion ou d'un reclassement pour inaptitude physique à l'exercice de ses fonctions* » au sens des dispositions de l'article L. 20 du CPCMR.

²⁹ Voir, par exemple, CE, 27 janvier 2011, n° 340310 : « *pour liquider ses droits à pension, le ministre a fait application des dispositions de l'article L. 20 du code des pensions civiles et militaires de retraite et fixé la base de calcul de la pension de M. A à l'indice 783, plus avantageux pour l'intéressé, qu'il avait atteint dans son corps d'origine* ».

³⁰ CE, 22 février 1989, M. Caselles, n° 64187. Suivant le même raisonnement, le Conseil d'État interprète également strictement la notion de détention effective de l'indice de rémunération prévue par l'article L. 15 du CPCMR. Il considère ainsi que le fait, pour un fonctionnaire ayant changé de corps, d'avoir conservé l'indice de rémunération qu'il détenait auparavant dans son corps d'origine, dans le seul but de ne pas diminuer son niveau de rémunération, « *ne lui confère aucun droit à ce que sa pension soit liquidée en retenant les émoluments qui lui avaient été maintenus à titre personnel* » (CE, 19 juin 2006, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche c/ Mme Boulivan, n° 278349).

³¹ CE, 27 janvier 2011, n° 340310 et CE, 25 mai 2007, n°s 292685 et 293471, précités.

³² CE, 20 décembre 2024, n°s 475472 et 475481.

Il s'agissait, en l'espèce, de deux fonctionnaires relevant du corps des officiers de port qui, à l'occasion de la réforme statutaire effectuée dans le cadre du PPCR, avaient fait l'objet d'un reclassement. S'ils avaient bénéficié, en vertu de l'article 15 du décret précité du 21 décembre 2020, du maintien d'indice majoré à titre personnel, ils se prévalaient – en vain – des dispositions de l'article L. 20 du CPCMR afin que le montant de leur pension de retraite soit calculé sur la base de l'indice majoré qu'ils détenaient avant leur reclassement dans les nouvelles grilles indiciaires.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Janick D. était un fonctionnaire relevant du corps des officiers de port et titulaire du premier grade de capitaine de port.

En application du décret précité du 21 décembre 2020 modifiant le statut particulier du corps des officiers de port et dont l'objet était de mettre en œuvre la réforme statutaire issue du « protocole PPCR », M. D. avait fait l'objet, peu avant son admission à la retraite, d'une mesure de reclassement, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019.

Par deux arrêtés, il avait ainsi été reclassé en 2021 au sixième échelon du nouveau grade de capitaine de port de première classe, correspondant à un indice brut et à un indice majoré inférieur à ceux qu'il détenait avant ce reclassement. Il avait toutefois bénéficié, dans le cadre de ce reclassement, d'un indice de rémunération conservé à titre personnel.

Par un troisième arrêté, M. D. avait été admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1^{er} mai 2021. Le montant de sa pension avait été déterminé sur la base des indices correspondant au grade et à l'échelon dans lesquels il avait été reclassé à titre rétroactif.

Il avait saisi le juge administratif aux fins d'annuler ce titre de pension, en tant qu'il liquidait sa pension de retraite sur la base de l'indice majoré qu'il détenait après son reclassement, et lui avait demandé d'enjoindre à l'administration de réviser sa pension et d'édicter un nouveau titre de pension prenant en compte son indice majoré forcé.

Le tribunal administratif de Toulouse ayant fait droit à sa demande, le ministre du budget et des comptes publics avait formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État contre ce jugement. À cette occasion, M. D. avait soulevé une QPC à l'encontre de l'article L. 20 du CPCMR.

Dans sa décision du 17 avril 2025 précitée, le Conseil d'État avait jugé que le grief tiré de ce que ces dispositions « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'elle conduisent à ce qu'un agent reclassé dans le cadre d'une réforme statutaire, qui ne peut être regardé comme ayant bénéficié d'une promotion ou d'un reclassement pour inaptitude physique à l'exercice de ses fonctions au sens et pour l'application de l'article L. 20 du [CPCMR], ne bénéficie pas de la garantie prévue par cet article pour la liquidation de ses droits à pension, soulève une question présentant un caractère sérieux* ». Il avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

Le requérant reprochait à ces dispositions d'exclure les fonctionnaires titulaires ayant été reclassés dans le cadre d'une réforme statutaire du bénéfice de la garantie qu'elles prévoient pour le calcul du montant de leur pension de retraite. Selon lui, elles instituaient ainsi une différence de traitement injustifiée entre ces fonctionnaires et ceux ayant fait l'objet d'une promotion ou d'un reclassement pour inaptitude physique, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Le requérant soutenait en outre que, compte tenu des conséquences financières négatives de ces dispositions sur la pension de retraite des fonctionnaires reclassés dans le cadre d'une réforme statutaire, ces dispositions méconnaissaient le principe d'égalité devant les charges publiques.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur les mots « *reclassé en vertu des dispositions de l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* » figurant à l'article L. 20 du CPCMR (paragr. 4).

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

* Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *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* »³³.

³³ Voir, par exemple, récemment, la décision n° 2025-1134 QPC du 29 avril 2025, *Bâtonnier de l'ordre des avocats de Rennes et autre (Exercice du droit de visite des lieux de privation de liberté)*, paragr. 8.

Lorsqu'il constate que des dispositions opèrent une différence de traitement, le Conseil constitutionnel vérifie non seulement si celle-ci est justifiée par une différence de situation ou un motif d'intérêt général, mais aussi si elle est en rapport avec l'objet de la loi.

* Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a déjà été amené à porter une appréciation sur des différences de traitement entre agents publics.

– Ainsi, dans la décision n° 2014-433 QPC du 5 décembre 2014, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant les conditions dans lesquelles un fonctionnaire peut bénéficier d'une majoration spéciale de sa pension lorsqu'il 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. Les fonctionnaires ayant été radiés des cadres pour invalidité ainsi que les fonctionnaires retraités atteints d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue postérieurement à la date de la radiation des cadres ont droit au versement de cette majoration. En revanche, cette majoration n'est pas versée notamment aux fonctionnaires handicapés qui ont pu poursuivre leurs fonctions et qui ont volontairement liquidé leur droit à retraite avant l'âge de soixante ans.

Après avoir constaté l'existence d'une différence de traitement entre ces différentes catégories de fonctionnaires, le Conseil a jugé, 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 trouvent pas dans la même situation au regard des droits à une pension* ». D'autre part, il a énoncé que « *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 prévoie ainsi que s'appliquent, pour les autres fonctionnaires retraités atteints d'un handicap, les règles de droit commun prévues par le code de l'action sociale et des familles* ». Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi³⁴.

– Dans sa décision n° 2022-1033 QPC du 27 janvier 2023, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant une exonération partielle d'impôt pour les indemnités spécifiques de rupture conventionnelle perçues par les fonctionnaires et les agents publics recrutés par contrat à durée indéterminée, alors que les indemnités perçues

³⁴ 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)*, cons. 6 et 7.

par les agents publics à l'occasion d'un licenciement ne bénéficient d'aucune exonération. Après avoir observé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait entendu favoriser les reconversions professionnelles des agents concernés vers le secteur privé, le Conseil a jugé que *« les agents publics qui sont convenus avec leur employeur des conditions de la cessation définitive de leurs fonctions ne sont pas placés dans la même situation que ceux ayant fait l'objet d'une décision de licenciement »*. Il en a conclu que la différence de traitement résultant des dispositions contestées était fondée sur une différence de situation et en rapport avec l'objet de la loi³⁵.

– Plus récemment, dans la décision n° 2023-1084 QPC du 21 mars 2024, le Conseil constitutionnel a pareillement rejeté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi concernant des dispositions prévoyant le versement d'un complément de traitement indiciaire (CTI) à certains agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Après avoir constaté que ces dispositions instaurent bien une différence de traitement *« entre les agents des établissements et services sociaux et médico-sociaux selon qu'ils exercent leurs fonctions dans un établissement rattaché à un autre établissement ou autonome et, dans ce dernier cas, selon les fonctions qu'ils exercent »*, il s'est attaché à déterminer l'objet de la loi.

À cet égard, la particularité de cette affaire tenait à ce que, comme le souligne le commentaire de cette décision, le Conseil devait s'attacher *« à l'objet des extensions successives du champ des bénéficiaires du CTI, tel qu'il ressortait des travaux préparatoires des lois ayant procédé à de telles extensions, afin d'examiner si le législateur était fondé, au regard de cet objet, à en exclure certains agents »*.

Le Conseil a ainsi considéré que *« d'une part, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 2021 (...) que, en prévoyant que le complément de traitement indiciaire versé aux agents des établissements publics de santé et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes est également versé aux agents des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui leur sont rattachés, le législateur a entendu que tous les agents publics exerçant leurs fonctions au sein de ces établissements bénéficient des mêmes conditions de rémunération. / D'autre part, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 16 août 2022 que, en étendant le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux seuls agents publics des établissements sociaux et médico-sociaux autonomes exerçant certaines fonctions paramédicales, sociales et éducatives, le législateur a entendu renforcer l'attractivité de ces fonctions eu égard aux difficultés particulières de recrutement que rencontrent ces établissements »*.

³⁵ Décision n° 2022-1033 QPC du 27 janvier 2023, M. Patrick R. (Exonération d'impôt sur le revenu des indemnités spécifiques de rupture conventionnelle perçues par les agents publics), paragr. 7 à 9.

Puis, le Conseil a jugé qu'« *Au regard de l'objet de ces dispositions, les établissements sociaux et médico-sociaux rattachés à un établissement public de santé ou à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes se distinguent, en raison des modalités particulières de leur gestion, des établissements sociaux et médico-sociaux autonomes. En outre, les agents publics de ces établissements autonomes qui exercent des fonctions paramédicales, sociales et éducatives ne sont pas placés dans la même situation que ceux exerçant d'autres fonctions, notamment administratives, techniques ou ouvrières* ».

Il en a déduit que le législateur avait pu réserver le bénéfice du complément de traitement indiciaire aux seuls agents publics visés par les dispositions contestées, sans l'étendre à l'ensemble des agents des établissements sociaux et médico-sociaux³⁶.

* Toutefois, des différences de situation ou un motif d'intérêt général ne peuvent justifier un traitement différencié qu'à condition que celui-ci soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'institue. Cette seconde condition permet, en particulier, d'éviter que des situations objectivement différentes soient le prétexte à des différences de traitement incohérentes avec l'objet même des dispositions examinées par le Conseil constitutionnel.

Ainsi, dans la décision n° 2020-885 QPC du 26 février 2021, le Conseil était saisi de dispositions excluant du bénéfice de la retraite progressive les salariés ayant conclu avec leur employeur une convention individuelle de forfait en jours sur l'année, même lorsque cette convention prévoyait un nombre de jours travaillés inférieur au plafond légal ou fixé par l'accord collectif. Il a d'abord constaté que, « *Ce faisant, les dispositions contestées établissent, au regard de l'accès à la retraite progressive, une différence de traitement entre ces salariés et les salariés à temps partiel mentionnés à l'article L. 3123-1 [du code du travail]* ». Le Conseil a ensuite relevé que « *Les salariés dont la durée du travail est quantifiée en heures et ceux qui exercent une activité mesurée en jours sur l'année sont dans des situations différentes au regard de la définition et de l'organisation de leur temps de travail* ».

Toutefois, il a jugé qu'« *en instaurant la retraite progressive, le législateur a entendu permettre aux travailleurs exerçant une activité réduite de bénéficier d'une fraction de leur pension de retraite en vue d'organiser la cessation graduelle de leur activité. Or, les salariés ayant conclu avec leur employeur une convention de forfait en jours sur l'année fixant un nombre de jours travaillés inférieur au plafond légal ou conventionnel exercent, par rapport à cette durée*

³⁶ Décision n° 2023-1084 QPC du 21 mars 2024, *Fédération hospitalière de France (Versement d'un complément de traitement indiciaire à certains agents publics)*, paragr. 7 à 11.

maximale, une activité réduite ». Il en a déduit qu'« *en privant ces salariés de toute possibilité d'accès à la retraite progressive, quel que soit le nombre de jours travaillés dans l'année, les dispositions contestées instituent une différence de traitement qui est sans rapport avec l'objet de la loi* »³⁷.

B. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, après avoir rappelé les termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et sa formulation de principe relative au principe d'égalité devant la loi (paragr. 5), le Conseil constitutionnel s'est d'abord attaché à présenter les règles applicables en matière de pension de retraite d'un fonctionnaire titulaire, en particulier dans le cadre d'un reclassement.

Pour ce faire, il a ainsi rappelé qu'en vertu de l'article L. 15 du code des pensions civiles et militaires de retraite, le montant de la pension d'un fonctionnaire est calculé sur la base du traitement afférent à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus par cet agent depuis six mois au moins (paragr. 6).

Il a ensuite relevé que l'article L. 20 du même code prévoit une dérogation à ce principe pour tout fonctionnaire titulaire ayant été promu à un emploi ou à un grade supérieur, afin de lui permettre de bénéficier d'une pension calculée sur la base du traitement afférent à l'indice de rémunération qu'il détenait avant son dernier emploi ou grade, lorsque cette solution est plus avantageuse pour lui (paragr. 7).

Puis, il a relevé que les dispositions contestées de cet article étendent cette garantie au fonctionnaire ayant fait l'objet d'un reclassement pour inaptitude physique (même paragr.).

Le Conseil a alors constaté que, suivant l'interprétation constante de ces dispositions par le Conseil d'État, résultant notamment de ses décisions précitées du 20 décembre 2024, « *cette garantie ne s'applique pas aux fonctionnaires ayant fait l'objet d'un reclassement indiciaire dans le cadre d'une réforme statutaire* » (paragr. 8). Il en a déduit que ces dispositions instituaient bien une différence de traitement, en matière de calcul de la pension de retraite, entre les fonctionnaires reclassés dans le cadre d'une réforme statutaire et ceux ayant fait l'objet d'une promotion ou ayant été reclassés pour inaptitude (même paragr.).

³⁷ Décision n° 2020-885 QPC du 26 février 2021, *Mme Nadine F. (Bénéfice de la retraite progressive pour les salariés en forfait jours)*, paragr. 7 à 10.

Il lui appartenait dès lors d'apprécier si cette différence de traitement était fondée sur une différence de situation ou un motif d'intérêt général, et si elle était, dans l'un ou l'autre cas, en rapport avec l'objet de la loi.

À ce titre, le Conseil s'est attaché à identifier l'objet des dispositions successives adoptées par le législateur lorsqu'il a institué cette garantie particulière en 1964 et décidé d'en étendre le champ d'application en 1991.

S'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 26 décembre 1964, à l'origine des dispositions contestées, il a constaté que « *le législateur a entendu éviter qu'un fonctionnaire renonce à une promotion impliquant un reclassement, lorsqu'un tel reclassement aurait entraîné la diminution du montant de sa pension de retraite* » (paragr. 9). S'appuyant, ensuite, sur ceux de la loi du 26 juillet 1991 précitée, il a relevé qu'« *en étendant cette garantie aux fonctionnaires ayant fait l'objet d'un reclassement pour inaptitude, le législateur a seulement entendu prendre en compte la situation particulière des fonctionnaires reclassés pour un tel motif* » (paragr. 10).

Dès lors, il a considéré qu'en adoptant les dispositions contestées, « *le législateur a entendu instituer une garantie au bénéfice de fonctionnaires ayant fait l'objet d'un reclassement à titre individuel, à raison d'une décision affectant leur carrière prise en considération de leur situation personnelle* » (paragr. 11).

Les dispositions applicables aux fonctionnaires titulaires n'ayant pas évolué depuis la loi du 26 juillet 1991, c'est donc à l'aune de l'objet de la loi ainsi consolidé que le Conseil devait apprécier la différence de traitement critiquée.

Il a considéré en l'occurrence qu'« *Au regard de l'objet de ces dispositions, les fonctionnaires faisant l'objet d'un reclassement non pas à titre individuel, mais dans le cadre d'une réforme statutaire affectant l'ensemble des agents relevant d'un même corps ou cadre d'emplois, se distinguent de ceux ayant fait l'objet d'une promotion ou d'un reclassement pour inaptitude* » (paragr. 12). Le Conseil a ainsi jugé que, compte tenu de cette différence de situation, le législateur n'était pas tenu de prévoir pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision collective de reclassement, dans le cadre d'une réforme statutaire, les mêmes règles que celles applicables aux personnes ayant fait l'objet d'une décision individuelle de reclassement, à la suite d'une promotion ou pour motif d'inaptitude.

Prenant acte de la volonté du législateur d'opter pour un élargissement restreint de la garantie prévue par l'article L. 20 du CPCMR, cette appréciation rend compte de ce que le principe d'égalité ne lui imposait pas de procéder à l'uniformisation d'une telle garantie dans le cadre d'un reclassement.

Le principe d'égalité devant la loi ne fait en revanche pas obstacle à ce que le législateur puisse, s'il le souhaite, modifier cet état du droit dans le sens d'une telle extension de cette garantie. C'est la raison pour laquelle le Conseil a relevé qu'« *il serait loisible au législateur d'étendre la garantie prévue par les dispositions contestées à d'autres cas de reclassement, prévus le cas échéant dans le cadre d'une réforme statutaire* » (paragr. 13).

Il n'en a pas moins jugé que la différence de traitement résultant des dispositions contestées était justifiée par une différence de situation et en rapport direct avec l'objet de la loi et a, par conséquent, écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (paragr. 14).

Les dispositions contestées ne méconnaissant pas non plus, en tout état de cause, le principe d'égalité devant les charges publiques, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 15).