

## La réforme des suspensions Outre-mer et le Conseil constitutionnel

Par Mathias CHAUCHAT,

Professeur à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, agrégé de droit public

*AJDA, n° 40/2010, 29 novembre 2010, p. 2262.*

*L'essentiel: La réforme de la suspension des fonctionnaires retraités Outre-mer est conforme à la Constitution. On comprend moins pourquoi. La décision du Conseil constitutionnel, si elle a le mérite d'avoir validé cette première réforme, a conforté les droits acquis en faisant porter l'effort sur les générations plus jeunes et en créant une inégalité nouvelle : deux retraités, au même endroit, dans la même situation et au même moment, percevront une indemnité différente. Elle semble contraire à la jurisprudence sur le principe d'égalité. La désindexation du « stock » et du « flux » devrait s'accomplir de manière identique. Au moment où l'Etat réfléchit à la baisse de l'indexation des actifs, une analyse juridique de cette jurisprudence paraît utile.*

-----

On sait que la réforme de la suspension des fonctionnaires retraités Outre-mer est conforme à la Constitution<sup>1</sup>. Le Conseil constitutionnel a en effet rendu sa décision<sup>2</sup> le 22 juillet 2010 sur les retraites majorées des fonctionnaires Outre-mer, appelée avec un humour qu'apprécierait Courteline, l'ITR (Indemnité « Temporaire » de Retraite) en justifiant de la constitutionnalité des paragraphes II et IV de l'article 137 de la loi de finances rectificative pour 2010<sup>3</sup>. On comprend moins pourquoi. Cette décision, si elle a le mérite d'avoir validé cette première réforme, a conforté les droits acquis en faisant porter l'effort sur les générations plus jeunes et en créant une inégalité nouvelle : deux retraités, dans la même situation et au même moment, percevront une indemnité différente. Au moment où l'Etat réfléchit à la baisse de l'indexation des actifs, une analyse juridique de cette jurisprudence paraît utile pour éviter de renouveler une approche trop exclusivement politique, qui, aux yeux du gouvernement, se justifie essentiellement par l'adage : diviser pour régner.

### I - Les suspensions, un héritage du passé colonial

Sur le principe de l'indemnité de départ colonial créée en 1905 et qui visait à motiver à la mobilité les agents de l'Etat, tous les fonctionnaires civils de l'État en poste dans les départements d'Outre-mer perçoivent une rémunération majorée de 40 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane et de 53 % à La Réunion, parfois appelée « prime de vie chère ». Ceux de l'État en poste en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie

---

<sup>1</sup> AJDA n° 27/2010, p. 1508.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 22 juillet 2010, M. Alain Cachard et autre, déc. 2010-4/17 QPC.

<sup>3</sup> Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 (JORF n° 0304 du 31 décembre 2008, p. 20518) et décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 relatif à l'ITR (JORF du 31 janvier 2009, texte n° 67).

française, à Wallis-Et-Futuna et à Saint-Pierre-et-Miquelon, perçoivent aussi une rémunération majorée en vertu de la loi du 30 juin 1950<sup>4</sup>, respectivement de 1,73 à 1,94 en Calédonie, de 1,84 à 2,08 en Polynésie et de 2,05 à Wallis-Et-Futuna. Le plus étonnant reste la majoration des retraites, car l'objectif de qualité du recrutement et de mobilité est dans ce cas totalement absent. Ainsi, les retraités titulaires d'une pension de l'État justifiant d'une résidence effective à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-Et-Futuna bénéficient d'une majoration de leur pension, prévue par les décrets n° 52-1050 du 10 septembre 1952 pour les pensions civiles et militaires et n° 54-1293 du 24 décembre 1954 pour les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre. La mesure s'inspire à l'origine d'un principe général, à savoir l'identité de traitement entre actifs et pensionnés, qui n'est d'ailleurs plus respecté dans le Pacifique, le taux de majoration étant fixé à 75 %.

La situation repose, depuis trop longtemps, sur un constat d'impuissance de l'Etat à se moderniser. Certains ont pourtant su tenter et réussir la réforme. C'était sous le septennat de Valéry GISCARD D'ESTAING. Alors que les gaullistes pompidoliens<sup>5</sup>, sous l'effet de la griserie du *boom* du nickel, avaient augmenté l'index le 1<sup>er</sup> juillet 1970 le faisant passer de 2,00 à 2,02, la nouvelle majorité va s'atteler à la réforme et finir... par perdre le pouvoir.

Olivier STIRN occupe le secrétariat d'Etat des départements et territoires d'Outre-mer du 8 juin 1974 au 6 avril 1978 dans les gouvernements CHIRAC, puis BARRE. Paul DIJOUUD lui succède. Ils ont cohabité ensemble, l'un à l'Outre-mer, l'autre aux travailleurs immigrés. Il restera secrétaire d'Etat à l'Outre-mer jusqu'à l'alternance en mai 1981. Vrai réformateur, il se consacrera essentiellement à la Nouvelle-Calédonie à une période où les surenchères empêcheront de construire durablement. Le plan DIJOUUD marquera pourtant un véritable démarrage des réformes foncières et son opiniâtreté en matière de baisse de l'index de correction, face à la coupable faiblesse de tous ses successeurs, peut forcer l'admiration aujourd'hui. Elle lui vaudra une perte de soutien durable dans l'opinion loyaliste. L'indépendance des Nouvelles-Hébrides fêtée le 30 juillet 1980, sans la participation des populations de Santo, sera perçue comme un présage fatal d'abandon, en cette veille d'élection présidentielle qui fragilise tant l'Etat.

Olivier STIRN avait accompagné la première baisse de 2,02 au 1<sup>er</sup> juillet 1970 à 2,00, puis à 1,97 le 1<sup>er</sup> avril 1978. On amorce alors avec Paul DIJOUUD une lente, mais régulière et inexorable, décrite. La politique est habile : les salaires des fonctionnaires ne baissent pas formellement. On pondère la revalorisation du point, à une période de forte inflation, par la baisse de l'index de correction. On descend ainsi à 1,94 le 1<sup>er</sup> septembre 1978, mais les communes de brousse vont s'y stabiliser. Le mouvement reprend pour le grand Nouméa à 1,89 le 1<sup>er</sup> février 1979 et on baisse modestement tous les trimestres pour finir l'année à 1,84. Au cours de l'année 1980, on passe de 1,83 à 1,75 en 4

---

<sup>4</sup> Loi n° 50-772 du 30 juin 1950 relative aux conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'Outre-mer, complétée par le décret n° 51-511 du 5 mai 1951 relatif aux régimes de rémunération, des prestations familiales et des congés administratifs de certains cadres de fonctionnaires relevant du Ministère de la France d'Outre-mer et modifié, après les indépendances, par le décret n° 67-600 du 23 juillet 1967 sur le régime de rémunération des magistrats et des fonctionnaires de l'Etat en service dans les territoires d'Outre-mer.

<sup>5</sup> Henri Rey est ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des D.O.M.-T.O.M. (cabinet Chaban-Delmas, 22 juin 1969-24 février 1971).

corrections trimestrielles. Le dernier mouvement est celui du 1<sup>er</sup> mars 1981 : 1,73 pour l'agglomération et le maintien à 1,94 pour la brousse et les îles<sup>6</sup>. Cela fait 30 ans. Les forces politiques ont basculé. François MITTERRAND est Président de la République. Henri EMMANUELLI, un révolutionnaire de congrès, devient secrétaire d'Etat à l'Outre-mer. Plus rien ne se passera.

Tous les rapports qui se succèdent dénoncent les surrémunérations et en font la cause, et non pas la conséquence, de la vie chère<sup>7</sup>. Il faudrait réformer et sortir d'une logique de clientélisme, qui ruine les finances publiques et qui, s'il favorise la consommation et l'importation, empêche le développement endogène des pays du Pacifique. L'éphémère ministre de l'outre-mer, Yves JEGO, a fait l'effort d'une première et timide réforme. Elle ne l'aidera pas à survivre politiquement.

## II - La désindexation progressive n'est pas inconstitutionnelle

La réforme procède, comme souvent en France, d'une différenciation du stock et du flux des retraités. Elle ne concerne pas les actifs. L'effort financier est porté par les générations les plus jeunes, pendant que les anciennes conservent leur rente. Ce système reste profondément inégalitaire ; il est aussi le signe indéniable d'une société française crispée sur ses acquis et privilégiant le passé sur l'avenir ; celui d'un pays en déclin.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'attribution de pensions indexées est réservée à ceux qui justifieront de 15 ans de services effectifs Outre-mer. C'est pour l'essentiel la fin de l'effet d'aubaine.

- Pour les bénéficiaires *actuels*, à partir du 1er janvier 2009 une dégressivité sera mise en place pour arriver à 18 000 euros de plafond en 2018 (10 % de l'écart par an entre la valeur réelle servie et le plafond de 2018) ; cela fait largement plus que le salaire minimum d'un actif. Une majoration que les pensionnés pourront garder à vie, sauf nouvelle réforme ou débâcle financière.
- Les fonctionnaires *qui prendront leur retraite* en 2009 bénéficieront d'une ITR plafonnée à 17 000 euros, ceux qui prendront leur retraite en 2010 d'une ITR plafonnée à 15 000 euros, en 2011 ce sera 13 000 euros, en 2012 12 000 euros et ceux qui prendront leur retraite en 2013 et 2014 bénéficieront d'une ITR plafonnée à 10 000 euros. Chacun conserve son trésor et l'effort supplémentaire n'est assuré que par la génération suivante. Après un palier jusqu'en 2019, la dégressivité reprend pour atteindre zéro en 2028, date de l'arrêt de nouveaux entrants dans le dispositif.

C'est cette réforme que le Conseil constitutionnel a validée.

*S'agissant de la garantie des droits*, le Conseil constitutionnel souligne l'existence d'un intérêt général suffisant pour cette réforme. L'effet immédiat est souligné et ne doit pas

---

<sup>6</sup> La Polynésie française accompagnera le mouvement, partant de 2,13 en 1978 pour parvenir aux 1,84 et 2,08 d'aujourd'hui.

<sup>7</sup> Mathias CHAUCHAT, Vers un développement citoyen, perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie, PUG 2006, p. 137 et suivantes.

être confondu avec une rétroactivité, d'autant que les fonctionnaires sont dans une situation légale et réglementaire. Le Conseil prend soin de souligner qu'il ne s'agit que d'un accessoire de la pension et que les dispositions, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, n'ont aucun effet rétroactif et n'affectent pas une situation légalement acquise.

*S'agissant du principe d'égalité*, le Conseil réaffirme que les situations sont différentes pour les actifs et les inactifs, les pensionnés civils et militaires et les pensionnés d'invalidité, comme pour les fonctionnaires territoriaux et ceux d'Etat. On peut donc, suivant la jurisprudence classique *Société des Concerts du Conservatoire*<sup>8</sup> dont les principes sont repris à l'identique par le Conseil constitutionnel, leur appliquer des règles différentes. On soulignera au surplus, et même si le Conseil ne l'aborde pas, que les salariés du secteur privé ne bénéficient pas de l'indexation de leurs rémunérations, ce qui est une inégalité bien plus grande encore, dont les requérants ne se soucient guère...

Le Conseil constitutionnel note qu'il n'existe « *plus* » d'intérêt général à attirer des retraités Outre-mer, mais laisse percer un raisonnement différent pour les actifs où « *il existe un intérêt général à encourager des fonctionnaires métropolitains à venir servir Outre-mer* ».

Toutefois la rupture fondamentale de l'égalité entre retraités du stock et du flux n'a pas été argumentée dans la requête et le Conseil constitutionnel ne l'a pas examinée.

### **III - L'inégalité entre le stock et le flux demeure**

Ainsi, en 2010, un retraité aisé, issu du stock d'avant 2009, peut percevoir une ITR hors plafond, baissant partiellement et jusqu'à un plancher de 18 000 € en 2018, alors que le retraité du flux de 2010 ne percevra en 2010 qu'une ITR plafonnée à 15 000 €. On paie bien deux retraités, au même endroit, au même moment et dans la même situation, à des taux différents. Cela contredit le principe d'égalité<sup>9</sup>. Mais il était peu probable que les privilégiés de la rente ne s'en plaignent au Conseil constitutionnel.

Le moment du départ à la retraite est-il susceptible de fonder une catégorie différente ou existerait-il un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi et qui justifierait l'atteinte au principe d'égalité ? Une dérogation au principe d'égalité pour un motif d'intérêt général est, on le sait, toujours possible. Ainsi dans la décision n° 2003-483 DC sur les retraites<sup>10</sup>, le Conseil constitutionnel a-t-il admis qu'on puisse tenir compte, pour les corriger, d'inégalités de fait entre hommes et femmes, sans porter atteinte au principe d'égalité hommes/femmes.

---

<sup>8</sup> Conseil d'Etat, Sect. 9 mars 1951, Société des Concerts du Conservatoire, GAJA 2005 n° 67.

<sup>9</sup> Conseil constitutionnel, 27 décembre 1973 – Taxation d'office, décision n° 51 DC ; « *le principe d'égalité ne s'oppose, ni à ce que le législateur règle de façons différentes des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* » : Conseil constitutionnel, 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, décision n° 98-403 DC.

<sup>10</sup> Conseil constitutionnel, 14 août 2003 - Loi portant réforme des retraites, Décision n° 2003-483 DC.

L'intérêt général est ici de faire supporter un coût moindre à la collectivité, pas d'entretenir le train de vie des arrivants les plus précoces, ceux qui ont déjà bien profité ou tout simplement les plus âgés. De même, cet intérêt général, s'il est de ne pas perturber exagérément l'économie Outre-mer et le marché de l'immobilier, doit y être lié. La dérogation alors ne peut être que temporaire pour stabiliser une situation avant de revenir au principe d'égalité sans faire perdurer des inégalités. Peut-être pourrait-on invoquer encore un principe de confiance légitime, mais qui en l'espèce consiste à tirer des chèques sur l'avenir, alors que notre système de retraite ressemble surtout à la pyramide de PONZI, chère à Bernard MADOFF.

Le principe que le Conseil aurait dû valider est que l'ITR du stock, sans rétroactivité, baisse conjointement avec l'ITR du flux. Ce serait la solidarité entre générations, ce serait l'intérêt des finances publiques, ce serait l'égalité républicaine. Au moment où l'Etat réfléchit à une baisse de l'indexation des actifs Outre-mer, on voit trop bien la manœuvre qui consistera à créer une catégorie de privilégiés en voie d'extinction, dont votre serviteur fera d'ailleurs partie, pour faire supporter la réforme aux seuls nouveaux entrants.

Cette décision confirme que, d'une manière générale, l'application que fait le Conseil constitutionnel du principe d'égalité à la loi est moins rigide que celle qu'effectue Conseil d'Etat à l'égard de l'acte administratif, sans doute parce qu'il estime qu'il y a des garanties dans la norme législative. Et nous revoilà placés dans un raisonnement plus politique que juridique.

Ce commentaire a aussi le mérite de faire réfléchir sur le mécanisme de la QPC. Dans sa décision du 2 juillet 2010<sup>11</sup>, le Conseil avait jugé que l'article 706-53-21 du code de procédure pénale avait déjà été déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de sa décision du 26 février 2008<sup>12</sup>. Ayant déjà été déclaré conforme à la Constitution dans une précédente décision, l'article 706-53-21 du CPP ne pouvait donc plus, « *sauf changement des circonstances* », voir sa constitutionnalité contestée. En conséquence, le Conseil a jugé qu'il n'y avait pas lieu pour lui de statuer sur la saisine du Conseil d'Etat.

Nous voilà devant cette situation avec l'article 137 de la loi de finances rectificative pour 2010. La rente perpétuelle est « sacralisée » par le Haut Conseil. Peut-être l'écart croissant entre les ITR du stock et du flux permettra-t-il de justifier d'un changement de circonstances ? La décision suscite un certain malaise. Le point de vue des jeunes générations, qui financeront l'ensemble du stock cumulé, n'a jamais été ni développé, ni entendu. Seuls les bénéficiaires avaient intérêt à contester la décision qu'on leur appliquait. Si le Conseil constitutionnel veut devenir une Cour suprême, encore faudrait-il que la QPC n'aboutisse pas à des décisions absolues et irréversibles et que le débat juridique reste accessible et vivant.

---

<sup>11</sup> Conseil constitutionnel, 2 juillet 2010, Section française de l'Observatoire international des prisons [Article 706-53-21 du code de procédure pénale], Décision n° 2010-9 QPC.

<sup>12</sup> Conseil constitutionnel, 21 février 2008, Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, Décision n° 2008-562 DC.

En une formule, avec cette réforme pourtant constitutionnelle, nous sommes encore loin de la devise révolutionnaire de liberté, d'égalité et de fraternité, la loi réussissant à contredire ces trois mots simultanément. On rappellera, avec dérision et pour relativiser la dimension de cette affaire, que la caractéristique des comportements latins est de conjuguer un immense individualisme avec le déni de principes collectifs pourtant fermement affichés.

## **Annexe**

### **Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010**

#### **M. Alain C. et autre [Indemnité temporaire de retraite outre-mer]**

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.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances ;

Vu le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Vu le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

Vu la loi n° 83-676 du 26 juillet 1983 portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 83-160 DC du 19 juillet 1983 ;

Vu la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par le président de l'Assemblée nationale, enregistrées le 12 mai 2010 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 17 mai 2010 ;

Vu les observations en réplique produites par M. C., enregistrées le 19 mai 2010 ;

Vu les observations produites par l'association requérante, enregistrées le 16 juin 2010 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 17 juin 2010 ;

Vu les nouvelles observations produites par M. C., enregistrées le 24 juin 2010 ;

Vu les nouvelles observations produites par l'association requérante, enregistrées les 24 et 28 juin 2010 ;

Vu les pièces produites et jointes aux dossiers ;

L'affaire ayant été appelée à l'audience publique du 12 juillet 2010 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'il y a lieu de joindre ces questions prioritaires de constitutionnalité pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 susvisée modifie le dispositif d'indemnité temporaire de retraite dont bénéficient les retraités titulaires d'une pension civile ou militaire de l'État résidant à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie ;

3. Considérant qu'aux termes du paragraphe III de l'article 137 : « Le montant des indemnités temporaires octroyées à compter du 1er janvier 2009 est égal au montant fixé à la date de première mise en paiement de l'indemnité et ne peut excéder un montant annuel défini par décret selon la collectivité de résidence. Ce plafond décroît dans des conditions prévues par décret. Il devient nul à compter du 1er janvier 2028. « Lorsque l'indemnité temporaire est attribuée en cours d'année, les plafonds fixés par le décret prévu à l'alinéa précédent sont calculés au prorata de la durée effective de l'attribution de l'indemnité temporaire sur l'année considérée. « Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du a du 1° du II ouvrent droit à réversion au bénéfice du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence fixée au I. « Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du b du 1° du II ouvrent droit à réversion au bénéfice du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence sur le territoire de la collectivité au titre de laquelle l'indemnité temporaire a été octroyée » ;

4. Considérant que le paragraphe IV du même article 137 dispose : « Le montant des indemnités temporaires octroyées avant le 1er janvier 2009 est plafonné à la valeur en paiement au 31 décembre 2008 et ne peut excéder un montant annuel défini par décret selon la collectivité de résidence. La part des indemnités temporaires dépassant le plafond est écrêtée progressivement, chaque année, pour atteindre le montant annuel relatif à l'année 2018.

« Les indemnités temporaires accordées aux pensionnés au titre du présent IV ouvrent droit à réversion au bénéficiaire du conjoint survivant sous réserve du respect, par ce dernier, de la condition d'effectivité de résidence fixée au I » ;

5. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions auraient été adoptées selon une procédure irrégulière, méconnaîtraient l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, ne seraient pas compatibles avec les engagements internationaux de la France, ne respecteraient pas la convention fiscale entre l'État et la Nouvelle-Calédonie et porteraient atteinte à la garantie des droits et au principe d'égalité ;

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES DISPOSITIONS CONTESTÉES :

6. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions contestées n'avaient pas leur place dans une loi de finances dont le champ est défini par la loi organique du 1er août 2001 susvisée ; qu'ils estiment que l'amendement dont elles sont issues aurait dû être déclaré irrecevable par le Gouvernement ; qu'ils font valoir, en outre, qu'elles n'ont pas été soumises, avant leur adoption, à l'avis du Conseil d'État ni à celui des assemblées des collectivités relevant des articles 74 et 77 de la Constitution ;

7. Considérant que le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

- SUR L'OBJECTIF D'INTELLIGIBILITÉ ET D'ACCESSIBILITÉ DE LA LOI :

8. Considérant que les requérants font valoir que les dispositions contestées n'ont pas été codifiées dans le code des pensions civiles et militaires de retraite ; qu'ils soutiennent qu'elles sont inintelligibles en tant qu'elles portent sur la revalorisation de l'indemnité temporaire de retraite ;

9. Considérant que, si l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

- SUR LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE :

10. Considérant que, selon les requérants, les dispositions contestées seraient contraires aux droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

11. Considérant qu'un grief tiré du défaut de compatibilité d'une disposition législative aux engagements internationaux de la France ne saurait être regardé comme un grief d'inconstitutionnalité ; que, par suite, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution, d'examiner la compatibilité des dispositions contestées avec les engagements internationaux de la France ; que l'examen d'un tel grief relève de la compétence des juridictions administratives et judiciaires ;

- SUR LA CONVENTION FISCALE ENTRE L'ÉTAT ET LA NOUVELLE-CALÉDONIE :

12. Considérant que les requérants estiment que les dispositions contestées méconnaissent l'article 17 de la convention fiscale entre la France et la Nouvelle-Calédonie, laquelle vaudrait engagement international de la France ;

13. Considérant que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision susvisée du 19 juillet 1983, cette convention procède de l'application de règles de pur droit interne ; qu'elle n'a pas valeur constitutionnelle ; que, par suite, sa méconnaissance ne saurait être invoquée dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité ;

- SUR LA GARANTIE DES DROITS :

14. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

15. Considérant, d'une part, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

16. Considérant, de même, que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

17. Considérant que le plafonnement et l'écrêtement de l'indemnité temporaire de retraite institués par les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 n'affectent pas le montant de la pension civile ou militaire de retraite ; qu'ils ne portent que sur un accessoire de cette pension, variable selon le lieu de résidence du pensionné ; qu'ils ne sont entrés en vigueur qu'à compter du 1er janvier 2009 ; qu'ils ne revêtent donc aucun caractère rétroactif et n'affectent pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

- SUR LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ :

18. Considérant que l'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que 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 ;

19. Considérant, en premier lieu, que les titulaires des pensions civiles et militaires de l'État, qui ont fait le choix de venir s'installer sur le territoire des collectivités éligibles à l'indemnité temporaire de retraite, d'y revenir ou d'y rester après leurs services outre-mer, sont dans une situation différente de celle des fonctionnaires de l'État qui sont astreints à résider sur leur lieu d'affectation ; qu'en outre, le législateur a pu estimer, sans méconnaître le principe d'égalité, que, s'il existe un intérêt général à encourager des fonctionnaires métropolitains à venir servir outre-mer, le maintien ou la venue outre-mer de fonctionnaires retraités ne constituait plus un tel intérêt ;

20. Considérant, en deuxième lieu, 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 ;

21. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée, prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution, l'État est compétent en matière de fonction publique de l'État ; qu'en vertu de l'article 22 de la même loi organique, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de fonction publique de la Nouvelle-Calédonie ; que, par suite, le grief tiré de la rupture d'égalité entre les fonctionnaires retraités de l'État résidant en Nouvelle-Calédonie et ceux de la fonction publique territoriale de la Nouvelle-Calédonie doit être écarté ;

22. Considérant qu'il s'ensuit que les dispositions contestées ne sont pas contraires au principe d'égalité ;

23. Considérant que les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,  
DÉCIDE :

Article 1er.- Les paragraphes III et IV de l'article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 sont conformes à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23 11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 juillet 2010, où siégeaient :

M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Jacques BARROT, Guy CANIVET, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 22 juillet 2010.

Journal officiel du 23 juillet 2010, p. 13615 (@ 115)