# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 30 octobre 2014 (Belgique). RG 158/2014

* Date : 30-10-2014
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20141030-1
* Role number : 158/2014

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 décembre 2013 et parvenue au greffe le 2 janvier 2014, un recours en annulation des mots « pour une raison autre que l'inaptitude physique » dans l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013 (publiée au Moniteur belge du 1er juillet 2013, deuxième édition) a été introduit par Luc Detilloux, Hervé Scouflaire, Didier Mairesse, Patrick Descy et Patrick Cansse, assistés et représentés par Me P. Vande Casteele, avocat au barreau d'Anvers.
(...)
II. En droit
(...)
Quant à la disposition attaquée
B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation partielle de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013, qui dispose :
« Pour les pensions visées ci-après, les montants limites à prendre en considération sont ceux visés à l'article 78 et les revenus professionnels sont ceux afférents à ces mêmes années :
a) les pensions de retraite accordées aux personnes qui ont été mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour une raison autre que l'inaptitude physique;
b) les pensions de retraite accordées aux anciens membres du personnel de carrière des cadres d'Afrique;
c) les pensions de retraite qui ont pris cours avant le 1er juillet 1982 ».
B.1.2. L'article 81 attaqué prend place dans le titre 8, consacré aux pensions, de la loi-programme du 28 juin 2013. Il est situé dans le chapitre 1er, « Cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement », section 2, « Cumul de pensions de retraite ou de survie avec des revenus professionnels ».
B.1.3. En vertu de l'article 77 de cette loi-programme, une pension de retraite ou de survie du secteur public ne peut en principe pas être cumulée avec des revenus professionnels. Les articles 78 à 90 établissent toutefois des exceptions à ce principe, notamment lorsque les revenus professionnels ne dépassent pas certains montants.
B.1.4. L'article 78 concerne l'exercice d'une activité professionnelle durant les années postérieures à celle au cours de laquelle la personne concernée a atteint l'âge de 65 ans. Cette disposition autorise le cumul d'une pension de retraite ou de survie avec des revenus professionnels ne dépassant pas 21.865,23 euros, 17.492,17 euros ou 21.865,23 euros selon qu'ils sont obtenus respectivement en tant que travailleur salarié, travailleur indépendant ou qu'ils sont tirés de l'exercice d'une autre activité ou d'un autre mandat, charge ou office.
L'article 80 concerne l'exercice d'une activité professionnelle durant les années antérieures à celle au cours de laquelle la personne retraitée atteint l'âge de 65 ans. Cette disposition autorise le cumul d'une pension de retraite ou d'une pension de survie cumulée avec une pension de retraite avec des revenus professionnels ne dépassant pas 7.570,00 euros, 6.056,01 euros ou 7.570,00 euros selon qu'ils sont obtenus respectivement en tant que travailleur salarié, en tant que travailleur indépendant ou qu'ils sont tirés de l'exercice d'une autre activité ou d'un autre mandat, charge ou office.
B.1.5. L'article 81 prévoit un régime de cumul plus favorable que celui de l'article 80 pour trois catégories de bénéficiaires d'une pension de retraite qui recueillent des revenus professionnels au cours des années antérieures à celle au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 65 ans. Pour ces catégories, ce sont les plafonds, plus élevés, de l'article 78 qui s'appliquent en lieu et place des plafonds de l'article 80. Parmi ces catégories figure celle des personnes qui ont été mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour une raison autre que l'inaptitude physique.
B.2. Les parties requérantes contestent l'exclusion des personnes qui ont été mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour cause d'inaptitude physique de ce régime plus favorable prévu par l'article 81 attaqué. Elles demandent en conséquence à la Cour d'annuler, dans l'article 81, a), les mots « pour une raison autre que l'inaptitude physique ».
Quant à la recevabilité du recours
B.3.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours dans le chef de la première partie requérante pour défaut d'intérêt. Il estime en outre que l'intérêt des quatrième et cinquième parties requérantes est purement hypothétique.
B.3.2. Les deuxième et troisième parties requérantes sont des anciens militaires du cadre actif qui ont été mis à la retraite d'office pour cause d'inaptitude physique. Leur intérêt à demander l'annulation de la disposition attaquée n'est pas contesté. Cette disposition leur étant applicable et ayant un effet défavorable sur leur situation, ces parties requérantes ont intérêt à en demander l'annulation.
B.3.3. Dès lors que certaines des parties requérantes justifient d'un intérêt au recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties requérantes justifient également d'un intérêt à poursuivre l'annulation de la disposition attaquée.
Quant au fond
B.4. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'article 81, a), de la loi-programme du 28 juin 2013, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Elles soutiennent qu'en excluant du régime plus favorable de cumul d'une pension de retraite et d'un revenu professionnel les personnes qui ont été mises d'office à la retraite pour cause d'inaptitude physique, cette disposition crée une différence de traitement dénuée de justification entre les personnes mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans selon qu'elles l'ont été pour cause d'inaptitude physique ou pour un autre motif.
B.5.1. Le titre 8, qui contient la disposition attaquée, a été inséré dans le projet de loi-programme par un amendement du Gouvernement. Ce texte vise à mettre en oeuvre l'accord gouvernemental qui prévoyait « pour les pensionnés qui souhaitent travailler volontairement après leur pension, [...] une réforme du régime de cumul d'une pension avec une activité professionnelle autorisée » (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2853/003, p. 17).
La justification de l'amendement indique :
« L'objectif de ce projet est d'assouplir certaines [des] restrictions concernant les activités professionnelles autorisées, afin de maîtriser le nombre d'emplois en pénurie et de remplacements à pourvoir. En effet, s'il est plus facile pour les pensionnés de rester au travail, il y aura moins d'emplois pour lesquels l'employeur devra rechercher un remplaçant adéquat à la suite d'un départ à la pension. De plus, le fait que les pensionnés pourront travailler plus peut aussi contribuer à faciliter le remplacement d'effectifs pour certaines professions où il y a pénurie de main d'oeuvre. L'augmentation du nombre de personnes qui souhaitent cumuler une pension de retraite et des revenus professionnels peut en effet être de nature à accroître le nombre de candidats pour une profession en pénurie.
Cependant, le but n'est nullement de supprimer totalement les limites de cumul entre pensions et revenus professionnels. Le principe selon lequel une pension de retraite ne peut pas être combinée avec un revenu du travail doit demeurer la règle » (ibid., p. 22).
B.5.2. Au sujet du régime de cumul de faveur établi par la disposition attaquée, la justification de l'amendement précise :
« L'article [81] prévoit que les pensions de retraite accordées soit à une personne mise d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour une raison autre que l'inaptitude physique, soit à un ancien membre du personnel de carrière des cadres d'Afrique, ainsi que les pensions de retraite ayant pris cours avant le 1er juillet 1982, bénéficient d'un régime préférentiel en ce sens que les montants limités à prendre en compte sont ceux plus élevés visés à l'article [78] et qui s'appliquent aux bénéficiaires de pension de plus de 65 ans. De plus, ces pensions, dans des cas précis tels que décrits à l'article 15, § 4, al. 1, b), se voient appliquer des règles de diminution spécifiques en cas de dépassement des limites autorisées.
En ce qui concerne les militaires qui ont été mis à la pension de retraite d'office avant l'âge de 65 ans pour une autre raison que l'inaptitude physique, les montants limites préférentiels déjà énoncés dans ladite loi du 5 avril 1994 sont donc maintenus, afin de tenir compte des limites d'âge inférieures spécifiques qui sont applicables à cette catégorie d'agents » (ibid., p. 24).
B.6. L'exclusion du régime plus favorable de cumul attaquée repose sur le motif pour lequel l'agent n'ayant pas encore atteint l'âge de 65 ans est mis à la retraite d'office. Les personnes mises à la retraite d'office pour le motif que la loi ou la réglementation prévoit une mise à la retraite, pour la catégorie d'agents à laquelle elles appartiennent, à un âge antérieur à 65 ans bénéficient du régime plus favorable alors que les personnes mises à la retraite d'office pour cause d'inaptitude physique ne bénéficient pas de ce régime plus favorable. Dès lors, les premières peuvent cumuler leur pension de retraite avec un revenu professionnel jusqu'à 21.865,23 euros ou 17.492,17 euros alors que les secondes ne peuvent cumuler leur pension de retraite avec un revenu professionnel que jusqu'à 7.570,00 euros ou 6.056,01 euros.
B.7.1. Une différence de traitement entre les personnes mises à la retraite d'office pour cause d'inaptitude physique ou pour une autre cause était déjà établie par la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement (article 4, § 4, remplacé par l'article 1er de l'arrêté royal du 23 décembre 2002 apportant diverses modifications à la loi du 5 avril 1994, et article 5), abrogée par l'article 99 de la loi-programme du 28 juin 2013.
Cette différence de traitement trouve son origine dans l'arrêté royal du 13 avril 1982 portant exécution de l'article 11 de la loi-programme du 2 juillet 1981, qui établissait une sanction moins sévère, en cas de dépassement des plafonds de revenus autorisés, pour les personnes mises à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans, à l'exclusion des personnes mises à la retraite d'office avant cet âge pour cause d'inaptitude physique.
B.7.2. L'exclusion des personnes mises à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans pour cause d'inaptitude physique du régime favorable de cumul de la pension avec un revenu professionnel n'a pas été justifiée lors des travaux préparatoires de la loi-programme attaquée. Elle n'avait pas non plus été justifiée lors des travaux préparatoires de la loi du 5 avril 1994 précitée.
B.7.3. Par ailleurs, la mesure attaquée ne poursuit pas un objectif de sauvegarde du régime des pensions ou de la sécurité sociale. En effet, comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 176/2008 du 3 décembre 2008, « ce problème [faire en sorte d'éviter qu'une pension de retraite ou de survie puisse être perçue en même temps que d'autres revenus de remplacement, afin de ne pas compromettre la viabilité du régime de la sécurité sociale en général et de celui des pensions en particulier] ne se pose pas lorsque c'est l'exercice autorisé d'une activité professionnelle limitée qui procure un revenu complémentaire au bénéficiaire d'une pension de retraite ou de survie, étant donné que cette activité professionnelle ne porte pas préjudice au régime de la sécurité sociale, voire contribue, le cas échéant - de façon modérée certes - au financement de celui-ci » (B.4).
B.8.1. Le critère tiré du motif de la mise à la retraite anticipée est objectif. La Cour doit encore examiner si ce critère est pertinent.
Les deux catégories de personnes mises à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans se trouvent dans une situation semblable dans la mesure où elles sont retraitées, pour une raison indépendante de leur volonté, à un âge auquel les autres agents peuvent encore travailler et jouir des revenus de leur travail. Par ailleurs, ces deux catégories de personnes sont autorisées à exercer, en cumul avec leur pension de retraite, une activité leur procurant un revenu professionnel ne dépassant pas certains plafonds. Enfin, ces deux catégories de personnes se voient appliquer, pour les années postérieures à celle au cours de laquelle elles atteignent l'âge de 65 ans, le même régime en ce qui concerne les plafonds de revenus à ne pas dépasser.
B.8.2. Au regard de l'objectif poursuivi par l'autorisation de cumul d'une pension de retraite ou de survie avec un revenu professionnel, tel qu'il est rappelé en B.5.1, les agents mis d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour une raison indépendante de leur volonté se trouvent, pour les motifs indiqués en B.8.1, dans une situation identique. Dès lors, il n'est pas justifié d'exclure du régime préférentiel de cumul les agents qui ont été mis à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans pour cause d'inaptitude physique et qui ont la volonté et la possibilité - ce qui dépend de la situation personnelle et médicale de chaque personne - d'acquérir un revenu professionnel.
B.9. L'exclusion du régime favorable de cumul des agents mis d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour cause d'inaptitude physique a en outre des conséquences disproportionnées dès lors que ces personnes ne bénéficient pas, par hypothèse, d'une pension complète et risquent donc de se trouver dans une situation précaire. Il en va d'autant plus ainsi qu'en vertu de l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013, il leur est désormais interdit de cumuler leur pension de retraite avec un revenu de remplacement, tel qu'une indemnité d'invalidité.
B.10. Enfin, l'article 115, alinéas 1er et 2, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier dispose :
« Sauf exceptions établies ci-après, le droit à une pension de retraite ne peut naître avant le premier du mois qui suit celui où les personnes mentionnées à l'article 113 atteignent l'âge de 65 ans.
Pour les militaires et les membres du corps de Gendarmerie, et jusqu'à ce qu'il y soit pourvu autrement, le droit existe au moment où ils atteignent la limite d'âge prévue par les dispositions en vigueur avant le 1er janvier 1961 ».
Il résulte de cette disposition que l'hypothèse de la mise à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans pour une autre cause que l'inaptitude physique ne concerne, actuellement, que les militaires, ce qui explique que la justification de l'amendement citée en B.5.2 vise cette catégorie de personnes. Il en découle que la disposition attaquée n'est applicable, en l'état, qu'aux militaires. En revanche, l'hypothèse de la mise à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans pour cause d'inaptitude physique peut se présenter pour toutes les catégories d'agents visées par la disposition attaquée. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'annulation des mots « pour une raison autre que l'inaptitude physique » n'a pas pour conséquence de créer une différence de traitement entre les militaires mis à la retraite d'office pour cause d'inaptitude physique et les autres agents mis à la retraite d'office pour la même cause.
B.11. Le recours est fondé. Il y a lieu d'annuler, dans l'article 81, a), de la loi-programme du 28 juin 2013, les mots « pour une raison autre que l'inaptitude physique ».
Par ces motifs,
la Cour
annule les mots « pour une raison autre que l'inaptitude physique » dans l'article 81, a), de la loi-programme du 28 juin 2013.
Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 octobre 2014.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
J. Spreutels