

Numéro du rôle : 5780
Arrêt n° 188/2014 du 18 décembre 2014

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 76, 2°, alinéa 4, d) et e), 91 et 102 de la loi-programme du 28 juin 2013 (cumul d'une pension de retraite avec un revenu de remplacement), introduit par Karine Vander Perre.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet 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 23 décembre 2013 et parvenue au greffe le 24 décembre 2013, Karine Vander Perre a introduit un recours en annulation des articles 76, 2<sup>o</sup>, alinéa 4, d) et e), 91 et 102 de la loi-programme du 28 juin 2013 (cumul d'une pension de retraite avec un revenu de remplacement), publiée au *Moniteur belge* du 1er juillet 2013, deuxième édition.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 7 octobre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 29 octobre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 29 octobre 2014.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante justifie son intérêt à agir en relevant qu'elle a été avertie, le 21 octobre 2013, de la nécessité de choisir entre sa pension du secteur public et son revenu de remplacement du secteur privé, constitué par une indemnité d'invalidité, ce qui l'a donc empêchée de cumuler sa pension du secteur public avec un revenu de remplacement ou l'exercice d'une activité complémentaire professionnelle.

A.1.2. La partie requérante prend un moyen unique tiré de la violation par les articles 76, alinéa 4, d) et e), 91 et 102 de la loi-programme du 28 juin 2013 des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.1. Selon la partie requérante, il n'existerait aucune justification raisonnable à ce que le législateur interdise le cumul entre une pension de retraite et des revenus professionnels sauf en ce qui concerne les titulaires de revenus professionnels définis à l'article 76, et spécialement à l'alinéa 4, d) et e), de cet article. Cette partie estime qu'en disqualifiant la nature professionnelle des revenus des titulaires de mandats politiques et de mandats de gestion d'institutions publiques, le législateur permet que ces titulaires puissent cumuler un revenu remplaçant ce type de revenus avec une pension de retraite du service public, en dérogation avec l'article 91 de la loi attaquée.

La partie requérante estime que la qualité de mandataire politique ou d'administrateur d'établissements publics ne peut justifier une telle différence de traitement et ce, d'autant plus que ce sont notamment les membres des assemblées législatives qui bénéficient de ce « privilège ». La partie requérante relève à cet égard

que l'objectif poursuivi n'apparaît pas dans la loi attaquée et qu'il est légitime de penser que l'objectif général consiste à assainir le coût de la sécurité sociale. Elle en conclut qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la disposition attaquée et un tel objectif.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement évoquée par la partie requérante n'existe pas et que cette dernière confond le système de cumul entre une pension de retraite et un revenu professionnel, d'une part, et le régime de cumul entre une pension de retraite et un revenu de remplacement, d'autre part.

Selon le Conseil des ministres, la dérogation à l'interdiction de cumul entre une pension de retraite et un revenu professionnel, prévue à l'article 76, alinéa 4, d) et e), ne vaut que dans le cadre de ce système de cumul et non dans le cadre du système de cumul entre une pension de retraite et un revenu de remplacement. Le Conseil des ministres relève dès lors qu'à supposer même qu'une des personnes visées par ces dispositions puisse bénéficier d'un revenu de remplacement, le législateur n'a pas prévu que ces revenus échappent aux règles ordinaires de cumul entre une pension de retraite et de tels revenus. Par ailleurs, le Conseil des ministres justifie la dérogation au régime général de cumul entre une pension de retraite et des revenus professionnels, accordée aux titulaires de mandats visés par la disposition attaquée, en raison du caractère précaire de leurs occupations professionnelles et de la mission d'intérêt général à laquelle elles sont attachées. Selon le Conseil des ministres, le législateur a voulu éviter, d'une part, de contraindre le mandataire à devoir mettre un terme de manière prématurée à son mandat à la date de prise de cours de sa pension et, d'autre part, de dissuader certaines personnes de se présenter à une fonction élective.

A.2.3. Le Conseil des ministres considère par ailleurs que la partie requérante ne formule aucune critique particulière à l'encontre de l'article 91 de la loi attaquée.

A.3. La partie requérante conteste le fait qu'elle ne formule aucune critique à l'encontre de l'article 91 de la loi attaquée tout comme le fait que les travaux préparatoires fournissent une justification à la différence de traitement qu'elle critique et soutient que tous les revenus professionnels - et non uniquement ceux des mandataires visés par la disposition attaquée - sont précaires. Selon elle, on ne peut considérer que le revenu professionnel au sens de l'article 76 de la loi attaquée est un revenu visé par les articles 23, § 1er, 1°, 2°, 3° et 4°, et 228, § 2, 3° ou 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992), puisque cela sous-entendrait qu'un revenu de remplacement ne serait pas soumis à l'impôt des personnes physiques, ce qui est contredit par l'article 23, 5°, du CIR 1992.

A.4.1. La partie requérante soutient par ailleurs que l'article 102 de la loi attaquée emporte un effet rétroactif dans la mesure où il s'applique aux pensions et cumulés en cours au 31 décembre 2012, ce qui aboutit, selon elle, à réduire, sans justification raisonnable, d'environ 50 % le montant des pensions et revenus de remplacement dans le chef de certaines personnes. Elle relève à cet égard que ce faisant, le législateur pénalise le cumul, avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, de revenus du secteur public et du secteur privé alors même que les obligations fiscales et sociales y afférentes ont été correctement acquittées. Elle estime qu'aucun principe de non-rétroactivité ne peut être déduit du texte de l'article 102 de la loi attaquée.

A.4.2. Le Conseil des ministres relève que contrairement à ce que soutient la partie requérante, le législateur a veillé à ne pas porter atteinte à la sécurité juridique en prévoyant, à l'article 102, alinéa 3, de la loi attaquée, un régime transitoire, à la suite des observations de la section de législation du Conseil d'Etat. Le Conseil des ministres estime dès lors que l'interdiction de cumul, applicable à la situation invoquée par la requérante, ne peut produire d'effets qu'à compter du 1er septembre 2013, soit le premier jour du deuxième mois qui suit le mois de la publication de la loi attaquée, si bien que la loi attaquée n'emporte pas d'effet rétroactif.

A.4.3. La partie requérante répond que le Service des pensions du secteur public lui a fait savoir qu'à défaut de renoncer à son revenu de remplacement, il y aurait lieu de rembourser sa pension de retraite acquittée du 1er septembre 2013 au 19 décembre 2013, ce qui constituerait un effet rétroactif. En outre, le choix de la pension de retraite du secteur public ferait bénéficier d'une prime de non-remboursement du revenu de remplacement alors que le choix posé au plus tard le 19 décembre 2013 de continuer à percevoir un revenu de remplacement provoquerait un effet rétroactif en ce que le remboursement de la pension de retraite serait exigé pour la période s'écoulant entre le 1er septembre 2013 et le 19 décembre 2013. Cette même partie fait encore état de divers courriers reçus de ministres du Gouvernement fédéral.

A.4.4. Le Conseil des ministres souligne que le texte de l'article 102, alinéa 3, de la loi attaquée se suffit à lui-même et qu'il n'est pas nécessaire, pour le comprendre, d'avoir recours aux travaux préparatoires, qui ne fournissent qu'un éclairage sur la volonté du législateur. Il estime encore que la requérante se trompe en tout cas sur le siège de la prétendue rétroactivité et que les échanges de courriers dont elle fait mention ne sont pas pertinents pour contrôler la constitutionnalité des dispositions attaquées.

A.5.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante évoque la violation du principe de confiance légitime en ce que le législateur aurait surpris les attentes légitimes que celle-ci fondait sur l'application de la loi du 5 avril 1994. Elle estime par ailleurs que l'objectif poursuivi par le législateur ne pourrait justifier l'expropriation de la moitié de ses revenus.

A.5.2. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres souligne que ce moyen tardif est irrecevable. En outre, il considère que le principe de confiance légitime ne peut être violé par la simple évolution d'une législation et que la requérante n'avait pas de droit au maintien d'un système de cumul déterminé. Il estime qu'il en va d'autant plus ainsi que le législateur a prévu un régime transitoire.

- B -

B.1.1. L'article 76, 2°, alinéa 4, de la loi-programme du 28 juin 2013 est compris dans le chapitre 1er, intitulé « Cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement », du titre 8 (« Pensions ») de ladite loi. Il dispose :

« Ne sont pas considérés comme des revenus professionnels :

[...]

d) les revenus provenant de l'exercice jusqu'à son terme, d'un mandat politique ou d'un mandat de président ou de membre d'un centre public d'aide sociale, pour autant que ce mandat ait débuté avant la date de prise de cours de la pension et au plus tard le dernier jour du mois du 65e anniversaire du mandataire;

e) les revenus provenant de l'exercice jusqu'à son terme, d'un mandat auprès d'un organe de gestion, d'administration ou de direction d'un établissement public, d'une institution d'utilité publique, d'une association de commune, ou d'un mandat d'administrateur ordinaire dans une entreprise publique autonome, pour autant que ce mandat ait débuté avant la date de prise de cours de la pension et au plus tard le dernier jour du mois du 65e anniversaire du mandataire. Cette dérogation prend fin au plus tard le dernier jour du mois au cours duquel le titulaire atteint l'âge de 67 ans ou, si l'intéressé exerce encore à ce moment un mandat visé au d), au plus tard à l'expiration de ce mandat ».

B.1.2. L'article 76, 10°, de la même loi dispose :

« 10° par 'revenu de remplacement' il faut entendre :

- a) l'allocation pour cause d'interruption de carrière ou de réduction des prestations ou de crédit-temps;
- b) l'allocation de chômage;
- c) l'indemnité complémentaire accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle;
- d) l'indemnité d'incapacité primaire;
- e) l'indemnité d'invalidité.

Pour l'application du présent chapitre, les divers avantages accordés en vertu d'une législation étrangère ou par une institution de droit international public et tenant lieu d'un des avantages visés sous a) à d), sont assimilés à ceux-ci ».

B.1.3. L'article 77 de la loi attaquée établit comme principe l'interdiction de cumuler une pension de retraite ou de survie avec des revenus professionnels. Les articles 78 et suivants établissent les règles en vertu desquelles, par dérogation au principe posé à l'article 77, le cumul d'une pension de retraite ou de survie et de revenus professionnels est autorisé.

En substance, une personne peut cumuler sa pension de retraite ou de survie avec des revenus professionnels pour autant que ces derniers ne dépassent pas certains plafonds, fixés par le législateur au regard de divers critères. Dans les conditions fixées aux articles 79 et 84, un cumul illimité est toutefois autorisé pour l'année civile durant laquelle la personne atteint l'âge de 65 ans et pour les années civiles postérieures, pour autant qu'elle prouve une carrière d'au moins 42 années civiles.

B.1.4. L'article 91 de la loi attaquée dispose :

« La pension de retraite ou de survie est suspendue pour les mois calendrier au cours desquels la personne qui bénéficie de cette pension perçoit effectivement un revenu de remplacement, à moins que la personne concernée ne renonce au paiement du revenu de remplacement.

Par dérogation à l'alinéa 1er, une pension de survie peut être cumulée avec un revenu de remplacement durant une période unique de maximum douze mois civils consécutifs ou non.

Pour l'application de l'alinéa 2, les mois calendrier au cours desquels le cumul entre une pension de survie et un revenu de remplacement était autorisé conformément aux règles en vigueur avant le 1er janvier 2013, sont déduits de la période unique de maximum douze mois civils consécutifs ou non.

Si, en vertu de l'alinéa 2, le montant payable d'une pension de survie dépasse 661,24 EUR par mois, il doit être limité à ce montant. Ce montant est lié au coefficient de majoration 1,6084 de l'indice-pivot 138,01 et suit l'évolution de l'indice des prix à la consommation de la même manière que les pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public ».

Cette disposition fut justifiée comme suit :

« Pour le moment, conformément à l'article 13 de la loi du 5 avril 1994, une pension de retraite du secteur public est uniquement suspendue en cas de cumul avec une allocation pour cause d'interruption de carrière - exception faite pour l'allocation en cas d'interruption de carrière thématique -, ou avec une indemnité complémentaire accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle. Dans le cas d'un cumul d'une pension de survie avec un autre revenu de remplacement (allocation de chômage, indemnité d'incapacité primaire ou indemnité d'invalidité), la pension de survie est payée et la suspension ou la réduction résultant du cumul est effectuée sur le revenu de remplacement.

Le nouvel article 72 prévoit une interdiction absolue de cumul d'une pension de retraite du secteur public avec un revenu de remplacement de sorte que désormais, la pension de retraite sera suspendue tous les mois calendriers pendant lesquels la personne concernée bénéficie d'un revenu de remplacement, à moins qu'elle ne renonce au paiement de son revenu de remplacement.

En ce qui concerne les pensions de survie, le régime actuellement prévu par la loi du 5 avril 1994 est en grande partie repris. L'interdiction de cumul est maintenue avec une exception pour 12 mois, consécutifs ou non, pendant lesquels une pension de survie est librement cumulée avec un revenu de remplacement. Toutefois, la limitation pendant ces douze mois de la pension de survie au montant de la garantie de revenus aux personnes âgées, reste maintenue. Contrairement au régime actuel, il n'y a plus de distinction suivant le fait que le revenu de remplacement est perçu ou non pour tous les jours ouvrables du mois.

Etant donn[é] comme cela a déjà été précis[é] que dans le régime de la loi du 5 avril 1994, une période de douze mois est également prévue pendant laquelle le cumul d'une pension de survie avec un revenu de remplacement est autorisé, il sera tenu compte des périodes d'exonération déjà accordées dans ce régime. Les périodes déjà prises seront déduites des douze mois qui sont accordées par le nouvel article 72.

L'exonération précitée de l'interdiction de cumul vaut uniquement dans le cas où seule la pension de survie est cumulée avec un revenu de remplacement et pas dans le cas où la personne concernée bénéficie, en plus de sa pension de survie, d'une pension de retraite. L'article 73 du projet de loi prévoit donc aussi que si la personne concernée cumule librement une ou plusieurs pensions de survie avec un revenu de remplacement, l'avantage de ce cumul autorisé est perdu à partir du moment où elle obtient une pension de retraite » (*Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2853/003, pp. 28-29*).

B.1.5. L'article 102 de la loi attaquée dispose :

« Les dispositions du présent chapitre produisent leurs effets le 1er janvier 2013 et s'appliquent également aux pensions et cumuls en cours au 31 décembre 2012. Elles s'appliquent aussi aux montants minimums garantis de pension de retraite résultant de l'application de l'article 140, § 3, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, sans toutefois pourvoir procurer à l'intéressé un montant minimum de pension supérieur à celui dont il bénéficiait effectivement au 31 décembre 2012.

Par dérogation à l'alinéa 1er, l'article 93, § 5, entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*.

Si l'application des modifications apportées par le présent chapitre a pour conséquence que doivent être diminués des arrérages de pension relatifs à la période comprise entre le 31 décembre 2012 et le premier jour du deuxième mois qui suit celui durant lequel la présente loi est publiée au *Moniteur belge*, ces arrérages sont durant cette période régis par la législation en vigueur au 31 décembre 2012 ».

Au cours des travaux préparatoires, il fut précisé que le troisième alinéa de cet article contenait « une disposition transitoire qui a pour but d'éviter par l'effet des dispositions rétroactives de la présente loi, [que] ne doivent être diminués des arrérages de pension qui sont relatifs à la période comprise entre le 31 décembre 2012 et le premier jour du deuxième mois durant lequel la présente loi sera publiée au *Moniteur belge* » (*Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2853/003, p. 32*). Il fut encore souligné :

« [Cette disposition] limite en effet cette rétroactivité aux effets qui jouent en la faveur des pensionnés (par exemple à la suite de l'augmentation des montants limites, de l'augmentation de la marge qui passe de 15 % à 25 %, de la possibilité de percevoir des revenus d'appoint illimités à partir de l'âge de 65 ans moyennant 42 années de carrière, etc.). Dans les ca[s] plutôt exceptionnel[s] où les nouvelles dispositions seraient défavorables aux pensionnés (par exemple car à compter du 1er janvier 2013, l'allocation pour interruption de carrière en vue de fournir des soins palliatifs est aussi perçue comme un revenu de

remplacement pour les personnes qui peuvent cumuler leur pension de survie avec un revenu de remplacement pendant 12 mois civils), ces nouvelles dispositions n'ont pas d'effet rétroactif » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2853/003, pp. 32-33).

B.2.1. La partie requérante, qui est titulaire d'une pension de retraite et peut faire valoir des droits à un revenu de remplacement, prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les articles 76, 2°, alinéa 4, d) et e), 91 et 102 de la loi attaquée.

B.2.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante invoque aussi la violation du principe de la confiance légitime.

Sans avoir à se prononcer sur le point de savoir si ce principe est ou non invoqué en combinaison avec une disposition dont la Cour assure le respect, il suffit de constater qu'invoqué pour la première fois dans le mémoire en réponse de la partie requérante, ce grief est tardif.

Par conséquent, le moyen est irrecevable dans cette mesure.

B.3.1. Selon la partie requérante, le législateur aurait instauré une différence de traitement, non raisonnablement justifiée, entre les personnes bénéficiaires d'une pension de retraite du secteur public, selon que celles-ci relèvent ou non des catégories visées à l'article 76, 2°, alinéa 4, d) et e), de la loi attaquée. Seules les premières pourraient en effet cumuler une pension du service public avec un revenu de remplacement.

B.3.2. Le moyen invoqué par la partie requérante procède d'une prémisse erronée. En effet, comme le relève le Conseil des ministres, aucune des dispositions attaquées ne permet aux titulaires d'une pension de retraite du secteur public, concernés par un des mandats visés à l'article 76, 2°, alinéa 4, d) et e), de cumuler leur pension avec un revenu de remplacement.

L'article 76, 2°, alinéa 4, d) et e), a pour seul objet d'exclure de la notion de revenus professionnels les revenus issus de l'exercice de certains mandats. La définition des revenus de remplacement, au sens de la loi attaquée, est contenue en son article 76, 10°. Partant, la circonstance que les titulaires de certains mandats sont visés par l'article 76, 2°, de la loi

attaquée n'a pas pour effet que ceux-ci sont autorisés à cumuler un éventuel revenu de remplacement découlant de ces mandats avec la pension de retraite du service public à laquelle ils ont droit.

B.4. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 18 décembre 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels