

Numéro du rôle : 6352
Arrêt n° 54/2016 du 21 avril 2016

A R R E T

En cause : la demande de suspension des articles 7 et 8 de la loi du 18 décembre 2015 « en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile », introduite par J.-P. C. et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, 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 de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 février 2016 et parvenue au greffe le 8 février 2016, une demande de suspension des articles 7 et 8 de la loi du 18 décembre 2015 « en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile » (publiée au *Moniteur belge* du 24 décembre 2015) a été introduite par J.-P. C., D.M. et F.S., assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes dispositions légales.

Par ordonnance du 17 février 2016, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 16 mars 2016, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 11 mars 2016 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 16 mars 2016 :

- ont comparu :
 - . Me P. Vande Castele, pour les parties requérantes;
 - . Me P. Schaffner, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Les parties requérantes établissent qu'elles sont d'anciens militaires et agent civil mis d'office à la pension pour inaptitude physique. Elles ajoutent que l'une d'entre elles était également partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 158/2014 du 30 octobre 2014.

Quant à la demande de suspension

A.2.1. Les parties requérantes fondent leur demande de suspension sur l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.2.2. Elles se réfèrent à l'avis rendu par le Conseil d'Etat au sujet de la disposition attaquée et considèrent que celle-ci viole l'autorité de la chose jugée de l'arrêt précité n° 158/2014. Elles exposent que l'article 81, a) de la loi-programme du 28 juin 2013, tel qu'il est remplacé par l'article 7 de la loi du 18 décembre 2015 « en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile », est similaire à la disposition annulée par l'arrêt n° 158/2014 précité. Elles font valoir que viser les personnes qui ont été mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour cause de limite d'âge, n'est qu'une autre manière de viser les militaires mis d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour une raison autre que l'inaptitude physique et donc d'exclure à nouveau les mêmes personnes du champ d'application de la disposition.

A.2.3. Les parties requérantes ajoutent que l'exposé des motifs relatif à la disposition attaquée confirme cette analyse puisque le législateur y annonce sa volonté de revenir à la situation existant avant l'arrêt de la Cour.

A.2.4. Elles en concluent que les dispositions qu'elles attaquent sont entachées de la même inconstitutionnalité que celle qui a été constatée par l'arrêt n° 158/2014 et qu'elles doivent être annulées pour les motifs indiqués dans cet arrêt. Elles attirent encore l'attention sur le fait que la disposition attaquée produit ses effets rétroactivement, à la même date que la disposition qui a été annulée par la Cour, soit au 1er janvier 2013.

A.2.5. Les parties requérantes estiment que le constat suivant lequel la disposition attaquée est identique ou similaire à la disposition annulée n'est pas éterné par le fait que la loi du 18 décembre 2015 dispose qu'une pension de retraite accordée pour inaptitude physique peut être cumulée de façon illimitée avec un revenu de remplacement visé à l'article 76, 10°, b), d) ou e), de la loi-programme du 28 juin 2013. Elles considèrent à cet égard que dans l'arrêt n° 158/2014, la Cour n'a pris cet élément en considération que de manière surabondante, après avoir considéré que l'exclusion des personnes mises prématurément à la retraite pour cause d'inaptitude physique du régime préférentiel de cumul n'était pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi par la législation.

A.2.6. Enfin, les parties requérantes attirent l'attention sur le fait que le caractère rétroactif de la disposition attaquée expose les personnes concernées à une répétition des pensions payées entre 2013 et 2015.

A.3.1. Le Conseil des ministres rappelle que le caractère identique ou similaire de la norme attaquée par rapport à la norme antérieurement annulée par la Cour doit être examiné *in concreto*.

A.3.2. Il admet que tant les catégories de personnes visées par la différence de traitement que le critère tiré du motif de la mise d'office à la retraite persistent entre l'ancienne version de la disposition, partiellement annulée par la Cour par l'arrêt n° 158/2014, et la version actuellement attaquée.

A.3.3. Il constate que lorsqu'elle a eu à juger du recours en annulation ayant donné lieu à l'arrêt n° 158/2014, la Cour ne disposait d'aucune justification pouvant être déduite des travaux préparatoires de la norme attaquée qui lui aurait permis d'apprécier la différence de traitement en tenant compte des objectifs spécifiques poursuivis par le législateur.

A.3.4. Il fait valoir que l'article 7 de la loi du 18 décembre 2015 s'inscrit dans un contexte législatif qui a évolué depuis l'arrêt n° 158/2014 et qu'il a fait l'objet de justifications détaillées quant aux objectifs précis qu'il poursuit. Il précise qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi attaquée que l'objectif poursuivi est de respecter la philosophie du système à la base de l'octroi d'une pension pour inaptitude physique, à savoir accorder un revenu à une personne qui n'est plus capable de travailler pour se le procurer. Il ajoute que l'exclusion du régime plus favorable n'empêche pas les personnes mises d'office à la retraite pour cause d'inaptitude physique de cumuler leur pension de retraite avec une activité professionnelle, dans la limite des montants prévus par l'article 80 de la loi-programme du 28 juin 2013, de sorte que cette possibilité répond également à l'objectif plus général poursuivi par l'autorisation du cumul, à savoir l'assouplissement des règles de cumul en vue de maîtriser le nombre d'emplois en pénurie et de remplacements à pourvoir en permettant à ces personnes, dans la limite de leurs possibilités, d'acquiescer un revenu professionnel.

Il conclut de son exposé que le commentaire de l'article 7 attaqué, alors en projet, permet pleinement à la Cour de revoir son appréciation de la justification de la mesure litigieuse au regard des objectifs spécifiques qui y sont exposés.

A.3.5. Le Conseil des ministres fait valoir que, de surcroît, le législateur de 2015 a veillé à faire disparaître les conséquences disproportionnées de 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 en complétant l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013 de façon à permettre à nouveau aux pensionnés concernés de cumuler leur pension de retraite avec un revenu de remplacement, tel qu'une indemnité d'invalidité. Il ajoute que bien d'autres mesures assurent la protection de ces personnes et renvoie à ce sujet à l'exposé des motifs du projet de loi ayant donné lieu à la loi attaquée.

Il conclut de ce qui précède que la disposition attaquée ne peut être considérée comme ayant une portée identique ou similaire à la disposition annulée par l'arrêt n° 158/2014.

A.4. Le Conseil des ministres examine ensuite la demande de suspension dans l'hypothèse où elle serait fondée sur l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il estime à cet égard qu'il est manifeste que les parties requérantes n'établissent pas l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable. Il relève en outre qu'aucun élément concret n'étaye leur situation personnelle, en particulier en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle entre 2013 et 2015 et, le cas échéant, le montant des revenus générés par celle-ci.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. Le recours en annulation et la demande de suspension visent les articles 7 et 8 de la loi du 18 décembre 2015 « en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu

garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile ».

B.1.2. L'article 7 attaqué dispose :

« Dans l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013, le *a*), partiellement annulé par l'arrêt n° 158/2014 du 30 octobre 2014 de la Cour constitutionnelle, est remplacé par ce qui suit :

a) les pensions de retraite accordées aux personnes qui ont été mises d'office à la retraite avant 65 ans pour cause de limite d'âge; ».

L'article 8 attaqué dispose que cet article produit ses effets le 1er janvier 2013.

Quant aux conditions de la suspension

B.2.1. Les parties requérantes fondent leur demande de suspension sur l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui dispose :

« Sans préjudice de l'article 16^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 5^{ter} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la suspension ne peut être décidée que :

[...]

2° si un recours est exercé contre une norme identique ou similaire à une norme déjà annulée par la Cour constitutionnelle et qui a été adoptée par le même législateur ».

B.2.2. L'amendement qui a abouti à ajouter, par la loi spéciale du 9 mars 2003, les mots « ou similaire » dans le texte de l'article 20, 2°, était ainsi motivé :

« Cette modification vise à renforcer l'autorité des arrêts de la Cour, en rendant une suspension aussi possible lorsqu'une instance législative tente de se soustraire à cette autorité en édictant de nouvelles normes, qui, s'il est vrai qu'elles ont été légèrement modifiées, ne permettent toujours pas, sur le fond, de lever les objections qui ont conduit la Cour d'arbitrage à prendre un précédent arrêt d'annulation ». En pareil cas, il n'y a aucune raison d'exclure la

procédure de suspension, ce que l'on faisait jusqu'à présent, en raison de la rigidité de la formulation de l'article 20 » (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-897/4, p. 10).

B.2.3. Lorsque la suspension est demandée sur la base de l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour ne doit examiner ni le caractère sérieux des moyens ni l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, mais elle doit rechercher si la disposition attaquée est identique ou similaire à une disposition prise par le même législateur et précédemment annulée par la Cour.

Quant au fond

B.3.1. En vertu de l'article 80 de la loi-programme du 28 juin 2013, les travailleurs du secteur public admis à la retraite avant l'âge de 65 ans et qui ne comptent pas une carrière d'au moins 45 années civiles peuvent cumuler leur 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. Ces plafonds sont valables jusqu'à ce que la personne concernée atteigne l'âge de 65 ans. Au-delà de cet âge, la pension de retraite peut être cumulée avec des revenus professionnels sans limitation.

B.3.2. L'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013 prévoit, pour trois catégories de bénéficiaires d'une pension de retraite avant l'âge de 65 ans, un régime plus favorable de cumul avec des revenus professionnels. Pour ces catégories, ce sont des plafonds plus élevés, fixés à, selon les cas, 21 865,23 euros, 17 492,17 euros ou 21 865,23 euros, qui s'appliquent.

B.4.1. L'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013, dans la rédaction qui était la sienne lorsqu'il a fait l'objet du recours ayant donné lieu à l'arrêt n° 158/2014 du 30 octobre 2014, disposait :

« 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.4.2. Par son arrêt n° 158/2014, la Cour a annulé, dans cette disposition, les mots « pour une raison autre que l'inaptitude physique ».

B.4.3. L'article 7 attaqué insère, dans cet article, à la place des mots annulés par l'arrêt n° 158/2014, les mots « pour cause de limite d'âge ».

B.5.1. L'exposé des motifs relatif aux dispositions attaquées indique :

« Le but de l'article 7 est donc de revenir à la situation existante avant l'arrêt de la Cour, mais sur la base d'un article 81, a) rédigé autrement et visant cette fois expressément et uniquement les personnes pensionnées pour limite d'âge.

[...]

S'agissant de rétablir une situation telle qu'elle doit être dès son origine, cette section produit ses effets à la date de l'entrée en vigueur de l'article 81 précité, à savoir le 1er janvier 2013 » (*Doc. parl.*, 2015-2016, DOC 54-1502/001, p. 11).

B.5.2. Dans son avis relatif à ces dispositions alors en projet, la section de législation du Conseil d'Etat observe :

« Même si la formulation est différente, la disposition en projet est sur le fond identique à celle annulée par la Cour constitutionnelle. [...]

[...]

Par ailleurs, le commentaire de l'article n'avance aucun élément nouveau susceptible de modifier le jugement d'inconstitutionnalité. [...]

[...]

Dans ces conditions, en rétablissant la disposition annulée, la loi en projet méconnaît l'autorité de la chose jugée par la Cour constitutionnelle, et s'expose non seulement à une nouvelle annulation, mais également à une suspension sur la base de l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ' sur la Cour constitutionnelle ', en vertu duquel, à la demande d'une partie requérante, la Cour peut suspendre une loi si celle-ci est identique ou similaire à une norme déjà annulée par la Cour constitutionnelle » (*ibid.*, pp. 41-42).

B.6.1. Les travailleurs du secteur public qui ont été mis d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans sont soit des personnes, appartenant à toutes les catégories de fonctionnaires, mises d'office à la retraite pour inaptitude physique, soit des militaires pour lesquels la loi prévoit une mise à la retraite à un âge antérieur à 65 ans.

B.6.2. La disposition attaquée, qui réserve l'avantage du cumul de la pension avec un revenu professionnel dans la limite du plafond le plus élevé aux personnes mises d'office à la retraite pour cause de limite d'âge, est donc similaire à la disposition, annulée par la Cour par son arrêt n° 158/2014, qui excluait du même avantage les personnes mises d'office à la retraite pour raison d'inaptitude physique.

B.7.1. Le Conseil des ministres soutient que la Cour doit avoir égard à l'objectif de cette mesure, objectif qui n'aurait pas été apparent lors de l'examen du recours qui a donné lieu à l'arrêt n° 158/2014 mais qui serait en revanche exprimé dans l'exposé des motifs de la disposition actuellement attaquée. Cet objectif serait de respecter la philosophie du système à la base de l'octroi d'une pension pour inaptitude physique, à savoir accorder un revenu à une personne qui n'est plus capable de travailler pour se le procurer.

B.7.2. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 158/2014 (B.8), le critère de l'inaptitude physique n'est pas pertinent pour établir la différence de traitement critiquée, dès lors que le législateur n'interdit pas aux personnes mises d'office à la pension pour inaptitude physique de travailler, si elles en ont la volonté et la possibilité, dans les limites de certains plafonds et que, une fois l'âge de 65 ans atteint, ces personnes sont autorisées à cumuler leur pension avec un revenu professionnel dans les limites de plafonds plus élevés.

B.7.3. L'objectif de prendre en considération le motif de la mise à la pension d'office ne constitue donc pas un élément nouveau. Il a été examiné dans l'arrêt n° 158/2014, par lequel la Cour a jugé que cet objectif n'était pas de nature à justifier la différence de traitement attaquée.

B.8.1. Par ailleurs, les modifications du contexte législatif depuis l'arrêt n° 158/2014 ne sont pas d'une importance telle qu'elles devraient conduire à juger que la disposition attaquée, bien que similaire à la disposition précédemment annulée, n'a pas, *in concreto*, la même portée que celle-ci.

B.8.2. La modification du régime de la sanction en cas de dépassement des plafonds de revenus autorisés, réalisée par l'article 18 de la loi du 28 avril 2015 portant des dispositions concernant les pensions du secteur public, est certes de nature à alléger les conséquences, pour le pensionné, du dépassement. Cette circonstance ne saurait toutefois conduire la Cour à modifier son jugement quant au caractère non pertinent du critère sur lequel repose la différence de traitement établie par l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013.

B.8.3. L'article 4 de la loi attaquée du 18 décembre 2015, qui modifie l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013, permet dorénavant le cumul d'une pension de retraite accordée pour inaptitude physique avec un revenu de remplacement visé à l'article 76, 10°, b), d) ou e). Cette modification a certes pour effet d'atténuer le caractère disproportionné de la différence de traitement établie par l'article 81 précité. Elle ne saurait cependant pas non plus conduire la Cour à modifier son jugement dès lors qu'il n'est pas démontré que toutes les personnes bénéficiant d'une pension de retraite pour inaptitude physique se trouvent dans les conditions requises pour avoir droit à un tel revenu de remplacement. Par ailleurs, cette circonstance n'est en tout état de cause pas de nature à justifier que les pensionnés mis d'office à la retraite pour raison d'inaptitude physique qui voient leur situation médicale s'améliorer et qui ont la possibilité d'acquérir un revenu professionnel ne puissent le faire dans les mêmes conditions que les pensionnés mis d'office à la retraite avant 65 ans pour cause de limite d'âge.

B.9. La demande de suspension est fondée. Il y a lieu de suspendre l'article 7 de la loi du 18 décembre 2015 « en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile ».

L'article 8 de la même loi étant indissociablement lié à l'article 7, il y a lieu de le suspendre également.

Par ces motifs,

la Cour

suspend les articles 7 et 8 de la loi du 18 décembre 2015 « en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile ».

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 21 avril 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels