

Numéro du rôle : 4954
Arrêt n° 93/2011 du 31 mai 2011

## A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 « relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », confirmé par l'article 6, 2°, de la loi du 26 juin 1997, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 28 mai 2010 en cause de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) contre Paul Fastré, en présence de l'Office national des pensions (ONP), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 juin 2010, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, confirmé par l'article 6, 2°, de la loi du 26 juin 1997, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1 du 1er protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme en ce qu'il maintient dans le régime des travailleurs indépendants, une réduction pour anticipation en cas de prise de cours de la pension de retraite avant l'âge de 65 ans alors que dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, la pension de retraite peut être obtenue sans réduction pour anticipation, dès l'âge de 60 ans ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place Jean Jacobs 6;
- Paul Fastré, demeurant à 1380 Ohain, rue de l'Eglise Saint-Etienne 22;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 5 avril 2011 :

- ont comparu :
  - . Me C. Meynaert *loco* Me J. Sonck, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI);
  - . Frédérique Fastré, qui représentait son père Paul Fastré;
  - . Me V. Vander Geeten *loco* Me F. Gosselin, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Pour des raisons liées à la perte d'un client important, un travailleur indépendant, Paul Fastré, intimé devant le juge *a quo*, a été amené, le 1er janvier 2002, à prendre sa retraite avant l'âge de 65 ans.

Sa carrière se compose de 30,75 années dans le régime des travailleurs indépendants et de 7 années dans le régime des travailleurs salariés. Pour fixer le montant de la pension, il a été fait application de la règle des 5 % : chaque année prise avant l'âge de 65 ans entraîne une diminution de 5 % du montant de la pension.

La pension lui a été attribuée au « taux ménage », son conjoint ayant déclaré que ses revenus ne dépassaient pas les limites fixées à l'article 107 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

Compte tenu du montant des revenus du conjoint, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) reconsidère, le 27 mars 2008, la pension d'indépendant de Paul Fastré en appliquant une réduction de 5 % par année de prise de retraite anticipée avant l'âge de 65 ans (article 3, § 2, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997, confirmé par la loi du 26 juin 1997).

Pour sa part, l'Office national des pensions (ONP) revoit le montant de la pension de salarié de Paul Fastré, le 28 avril 2008, et celui de la pension de son épouse, le 27 mai 2008.

Ces décisions font l'objet du débat devant le juge *a quo*.

La diminution de 5 % par année de prise de retraite anticipée n'existe plus, depuis 1990, dans le régime des travailleurs salariés. Les indépendants, qui connaissent toujours cette réduction, certes aujourd'hui dégressive pour autant que l'indépendant justifie d'une certaine carrière (article 3<sup>ter</sup> de l'arrêté royal du 30 janvier 1997, tel qu'ajouté et modifié ultérieurement) sont, selon Paul Fastré, discriminés par rapport aux salariés.

## III. *En droit*

- A -

### *Position de la partie intimée devant le juge a quo*

A.1.1. Pour la partie intimée devant le juge *a quo*, il n'existe aucune raison de traiter différemment les bénéficiaires d'une pension de travailleur indépendant des bénéficiaires d'une pension de travailleur salarié sans poursuivre un but légitime.

A.1.2. La diminution de 5 % par année de prise de retraite anticipée est fondée uniquement sur des considérations budgétaires. Elle revient à confisquer une partie des cotisations de sécurité sociale versées par le travailleur sans autre considération que budgétaire.

### *Position de l'INASTI*

A.2.1. Le régime de pension des travailleurs indépendants et les autres régimes de pension ne pourraient être comparés à tous les égards. Seules peuvent être établies des comparaisons sur des questions communes entre le régime des pensions des travailleurs salariés et celui des travailleurs indépendants. La question préjudicielle ne met pas en cause une telle « question commune ».

A.2.2. L'INASTI convient que la raison principale du maintien de la réduction pour anticipation dans le régime de pension pour travailleurs indépendants est budgétaire.

En 1990, les indépendants n'ont pas revendiqué la suppression de cette mesure. A cette époque, une autre mesure a été prise en faveur des travailleurs indépendants, celle de relever le montant minimum de la pension de manière à le porter au montant du revenu garanti aux personnes âgées. Le régime des pensions pour indépendants n'était pas en mesure de supporter et le relèvement de la pension minimum et la suppression de la réduction pour anticipation, ainsi qu'il fut exposé lors des travaux préparatoires de la loi de 1990 (rapport Daerden, *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1175/7, pp. 31 et 50).

En outre, la Cour de justice de l'Union européenne a, dans son ordonnance du 30 avril 2004 (affaire C-172/02), admis que la réduction pour anticipation prévue par la législation belge, réduction alors d'application uniquement aux travailleurs masculins qui seuls avaient la possibilité de demander le bénéfice d'une pension de retraite anticipée, ne méconnaissait pas le droit de l'Union.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.3.1. Le Conseil des ministres se réfère à deux arrêts de la Cour (arrêt n° 4/2006 du 11 janvier 2006, B.3.2, et arrêt n° 112/2001 du 20 septembre 2001, B.4.1) pour déduire que les situations des travailleurs indépendants et salariés ne sont pas comparables en matière de régime de pension.

A.3.2. Pour le Conseil des ministres, la mesure litigieuse, aujourd'hui portée par l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997, repose sur un but légitime et raisonnablement justifié compte tenu des objectifs poursuivis par la réglementation, à savoir, d'une part, la viabilité du régime des pensions des travailleurs indépendants et, d'autre part, la réalisation des conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

L'arrêté royal du 30 janvier 1997 a, en effet, été pris « en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ».

Dans son arrêt n° 6/99 du 20 janvier 1999, la Cour a explicitement confirmé la proportionnalité de la réduction du montant de la pension pour anticipation, eu égard à l'objectif du législateur lié à la nécessité de préserver la viabilité du régime de pensions de retraite des travailleurs indépendants.

#### *- B -*

B.1. La Cour est invitée à statuer sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 « relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne » en ce qu'il maintient dans le régime des travailleurs indépendants une réduction pour anticipation en cas de prise de cours de la pension de retraite avant l'âge de 65 ans alors que dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, la pension de retraite peut être obtenue sans réduction pour anticipation, dès l'âge de 60 ans.

B.2. L'article 3 de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 dispose :

« § 1. Sans préjudice des dispositions du § 5 la pension de retraite prend cours à partir du premier du mois qui suit celui au cours duquel le demandeur atteint l'âge de la pension. L'âge de la pension est de 65 ans.

§ 2. La pension de retraite peut néanmoins prendre cours, au choix et à la demande de l'intéressé, avant l'âge prévu au § 1er, et au plus tôt le premier jour du mois suivant le 60ème anniversaire.

Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, la pension de retraite est réduite de 5 p.c. par année d'anticipation.

Pour l'application du coefficient de réduction visé à l'alinéa précédent, il est tenu compte de l'âge atteint par le demandeur à son anniversaire précédant immédiatement la date de prise de cours de la pension.

Lorsque la pension de retraite prend cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2007, elle est réduite de :

- 7 p.c. pour la première année d'anticipation, 6 p.c. pour la deuxième année d'anticipation, 5 p.c. pour la troisième année d'anticipation, 4 p.c. pour la quatrième année d'anticipation et 3 p.c. pour la cinquième année d'anticipation si elle prend cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le premier jour du mois suivant le 60e anniversaire et au plus tard le premier jour du mois du 61e anniversaire;

- 6 p.c. pour la première année d'anticipation, 5 p.c. pour la deuxième année d'anticipation, 4 p.c. pour la troisième année d'anticipation et 3 p.c. pour la quatrième année d'anticipation si elle prend cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le premier jour du mois suivant le 61e anniversaire et au plus tard le premier jour du mois du 62e anniversaire;

- 5 p.c. pour la première année d'anticipation, 4 p.c. pour la deuxième année d'anticipation et 3 p.c. pour la troisième année d'anticipation si elle prend cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le premier jour du mois suivant le 62e anniversaire et au plus tard le premier jour du mois du 63e anniversaire;

- 4 p.c. pour la première année d'anticipation et 3 p.c. pour la deuxième année d'anticipation si elle prend cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le premier jour du mois suivant le 63e anniversaire et au plus tard le premier jour du mois du 64e anniversaire;

- 3 p.c. pour l'année d'anticipation si elle prend cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le premier jour du mois suivant le 64e anniversaire et au plus tard le premier jour du mois du 65e anniversaire.

[...] ».

B.3. La disposition en cause prévoit donc, dans le régime de pension des travailleurs indépendants, une réduction de 5 % du montant de la pension par année de prise de la pension à partir de l'âge de 60 ans. Une telle réduction n'existe plus dans le régime de pension pour travailleurs salariés depuis 1990.

B.4. La Cour examine en premier lieu si la différence de traitement en cause autorise une comparaison entre le régime de pension des travailleurs indépendants et le régime de pension des travailleurs salariés.

B.5. Par ses arrêts n° 116/2000 et n° 152/2001, la Cour a jugé qu'au point de vue du respect du principe d'égalité et de non-discrimination, une comparaison peut être faite entre les différents régimes de pension lorsqu'une même mesure, commune à ces régimes, produit des effets sensiblement différents dans l'un et dans l'autre. Le calcul de l'âge auquel un travailleur peut bénéficier de sa pension sans réduction est une mesure commune à ces différents régimes de pension susceptible d'avoir des effets différents selon le régime de pension. Partant, ces différents régimes de pension peuvent être comparés sous cet aspect.

B.6. Dans le régime des travailleurs salariés, la réduction de la pension de retraite a été supprimée par l'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 1990 « instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général ».

Par cette loi, le législateur entend offrir aux travailleurs salariés une flexibilité dans le choix de l'âge de prise de cours de la retraite.

Les travaux préparatoires de la même loi précisent encore :

« Il convient en effet de mettre l'accent sur l'hétérogénéité de la catégorie des travailleurs se situant dans la classe d'âge entre 55 et 64 ans.

[...]

Vu la grande diversité des situations [individuelles], la réponse consiste à permettre au travailleur, à partir d'un certain âge, de choisir librement le moment de sa retraite pour autant

que des écarts sensibles dans le montant de la pension ne viennent pas en fausser le choix » (exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1175/1, p. 5).

Outre qu'elle répondait aux convenances personnelles des travailleurs, la mesure était aussi de nature à susciter le désengagement volontaire de nombreux travailleurs, ce qui devait faciliter pour les personnes sans emploi l'accès à un nouveau travail.

Enfin, la flexibilité assurait la transition avec le régime de préretraite qui avait été prorogé jusqu'au 31 décembre 1990 (*ibid.*, p. 4).

B.7. A propos du régime des travailleurs indépendants, les travaux préparatoires indiquent :

« [II] a été demandé [au cours de la concertation tripartite] que l'on examine la possibilité d'instaurer un système de flexibilité similaire dans le régime de pensions des travailleurs indépendants, en raison du nombre de carrières mixtes » (*ibid.*, pp. 10 et 11).

B.8. Les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1990 précitée et ceux de la loi du 26 juillet 1996 « portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » ainsi que ceux de la loi du 26 juillet 1996 « visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », confirment que la différence de traitement en cause est justifiée par le souci d'assurer la pérennité du système de sécurité sociale.

Par ailleurs, il convient de relever que les pensions les plus faibles dans le régime des travailleurs indépendants ont été relevées dans un moment voisin de la suppression de la mesure en cause en ce qui concerne les travailleurs salariés et ce afin d'atteindre le montant du revenu garanti aux personnes âgées, ce qui justifie également la mesure en cause. En effet, le régime de pension des travailleurs indépendants n'était pas en mesure de supporter à la fois le relèvement de la pension minimum et la suppression de la réduction pour prise anticipée de la pension.

B.9. A cet égard, il faut relever que la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée dans le même sens dans son ordonnance du 30 avril 2004 dans l'affaire C-172/02 :

« 42 Il est incontestable que le bénéfice d'une pension de retraite par anticipation entraîne des répercussions financières sur le régime de pension concerné, en raison, d'une part, d'une diminution du montant des recettes perçues au titre des cotisations sociales, et, d'autre part, d'une augmentation des dépenses exposées au titre des pensions supplémentaires à verser. Il apparaît ainsi qu'un système de réduction pour anticipation tend à compenser cet impact financier. Il ressort des calculs et d'autres indications fournis par le gouvernement belge que la suppression de ce système ne serait pas réalisable sans compromettre l'équilibre financier du régime de pension concerné.

43 S'agissant plus particulièrement du taux de la réduction pour anticipation appliquée dans le litige au principal, soit cinq pour cent par année d'anticipation, il convient de souligner que les Etats membres disposent d'une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre des moyens destinés à préserver l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale et, notamment, de pensions. Les indications contenues dans le dossier ne permettent pas d'établir que, en l'occurrence, le taux de la réduction a été fixé à un niveau déraisonnable.

44 En outre, ainsi que le relève à juste titre la Commission au point 26 de ses observations, il est normal que la possibilité offerte d'anticiper la prise de cours de la retraite s'accompagne de conséquences financières.

45 Ces considérations ne sont pas infirmées par le fait que la réduction pour cause d'anticipation a été supprimée, totalement ou partiellement, dans d'autres régimes nationaux de pensions et, plus particulièrement, dans le régime des travailleurs salariés. Ainsi que cela ressort de la réponse du gouvernement belge, rappelée au point 25 de la présente ordonnance, des différences entre ces deux régimes en ce qui concerne leur étendue et les moyens dont ils disposent expliquent les différences existant dans le régime de réduction » (CJCE, 30 avril 2004, C-172/02, *Robert Bourgard c. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti)*).

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 « relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », confirmé par l'article 6, 2°, de la loi du 26 juin 1997, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 31 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse