

Numéro du rôle : 5796
Arrêt n° 158/2014 du 30 octobre 2014

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013, introduit par Luc Detilloux et autres.

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 Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 juillet 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, 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 18 août 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 août 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 -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes sollicitent l'annulation des mots « pour une raison autre que l'inaptitude physique » dans l'article 81, a), de la loi-programme du 28 juin 2013.

A.1.2. La première partie requérante est fonctionnaire statutaire. Les deuxième et troisième parties requérantes sont anciens militaires du cadre actif et ont été mises à la retraite d'office pour inaptitude physique. Les quatrième et cinquième parties requérantes sont militaires du cadre actif. Elles sont toutes soumises aux dispositions du titre 8 de la loi-programme du 28 juin 2013 et estiment avoir, à ce titre, intérêt au recours dès lors que les mots qu'elles souhaitent voir annuler introduisent un critère d'exclusion du régime plus favorable prévu par la disposition attaquée.

A.2. Le Conseil des ministres observe que l'article 81, a), de la loi-programme du 28 juin 2013 ne vise actuellement que les militaires pour lesquels la limite d'âge varie en majorité entre 56 et 62 ans. Il relève que la première partie requérante n'est pas militaire mais fait partie du personnel civil du Service public fédéral Défense, de sorte que la disposition attaquée ne lui est pas applicable et qu'elle n'a pas d'intérêt à en poursuivre l'annulation. Il ajoute que les quatrième et cinquième parties requérantes étant des militaires encore actifs, leur intérêt n'est qu'hypothétique. Il en conclut que le recours doit être déclaré irrecevable, à tout le moins dans le chef de la première partie requérante.

A.3. Les parties requérantes répondent que les quatrième et cinquième parties requérantes sont, en tant que militaires encore actifs, exposées au risque d'une mise à la pension pour inaptitude physique. Pour le surplus, elles ajoutent que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, elles ne visent pas uniquement la situation des anciens militaires du cadre actif qui ont été mis à la retraite d'office pour cause d'inaptitude physique mais bien, de façon plus générale, la situation de toutes les personnes, militaires ou fonctionnaires civils, soumises aux dispositions du titre 8 de la loi-programme du 28 juin 2013.

Quant au fond

A.4.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution par la disposition attaquée. Elles font valoir que l'alinéa a) de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013 instaure une différence de traitement au détriment des personnes qui ont été mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour une raison d'inaptitude physique. Elles expliquent que les personnes visées par la disposition attaquée ont toutes été mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans et que l'expression « mise d'office à la retraite » indique que celle-ci a été opérée par l'effet de la loi ou par une décision de l'employeur en application de la loi, soit en raison de l'âge de la mise à la pension soit en raison d'une inaptitude physique. Elles indiquent que le Gouvernement justifie ce critère général, en ce qu'il s'applique aux militaires, par la nécessité de tenir compte des limites d'âge inférieures spécifiques applicables à cette catégorie d'agents. Elles estiment que les agents exclus du bénéfice de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013 ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente des agents qui en bénéficient et qu'ils se trouvent même dans une situation socio-économique plus défavorable.

A.4.2. Les parties requérantes font valoir que la situation des personnes mises d'office à la retraite pour inaptitude physique est déjà plus défavorable que celle des personnes qui peuvent continuer leur carrière jusqu'à 65 ans puisque, d'une part, le mode de calcul de la pension, fondé sur la multiplication du nombre d'années de service par le traitement de référence, est manifestement plus défavorable et que d'autre part, le traitement de référence est par hypothèse également bien moindre. Il en résulte, à leur estime, que l'exclusion instaurée par la disposition attaquée a des conséquences défavorables graves en ce qu'elle défavorise ceux et celles qui, mis d'office à la retraite pour raison d'inaptitude physique établie définitivement par l'administration, recouvrent après quelque temps une certaine capacité à exercer une activité rémunérée, ce qui leur permettrait d'atteindre un statut socio-économique en adéquation avec les préoccupations que le législateur a exprimées à l'égard des personnes qui bénéficient du régime plus favorable de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013.

A.4.3. Les parties requérantes observent que le constat d'inconstitutionnalité qu'elles posent est confirmé, voire aggravé, par la circonstance qu'en application de l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013, la pension de retraite ou de survie est désormais suspendue pour les mois au cours desquels la personne qui bénéficie de cette pension perçoit effectivement un revenu de remplacement, à moins qu'elle ne renonce au paiement du revenu de remplacement. Elles en concluent que l'exclusion qu'elles attaquent, en ce qu'elle prive les personnes concernées de la possibilité de compléter la pension de retraite dans les mêmes circonstances que celles qui sont réservées aux bénéficiaires de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013, est manifestement déraisonnable puisqu'elle prive d'un avantage des personnes qui en ont le plus besoin.

A.4.4. Les parties requérantes ajoutent que le législateur ne peut pas exciper d'un champ d'application particulièrement large de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013 puisqu'il a limité, par l'article 88, § 4, de la même loi-programme, l'application de cette disposition aux pensions qui ont pris cours avant le 1er janvier 2018 et pour autant que le titulaire exerce une activité professionnelle au 1er janvier 2018.

A.4.5. Les parties requérantes font encore valoir que l'exclusion des personnes qui ont été mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour une raison d'inaptitude physique n'est justifiée ni dans le texte de la loi, ni dans les travaux préparatoires. Elles indiquent que le régime qu'elles critiquent était déjà contenu de façon similaire dans l'article 5 de 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. Elles relèvent qu'on ne trouve pas plus de justification de l'exclusion attaquée dans les travaux préparatoires de cette loi, qui se limitent à se référer à l'article 1er, § 2, de l'arrêté royal du 13 avril 1982 portant exécution de

l'article 11 de la loi-programme du 2 juillet 1981, lequel ne comporte pas plus de justification. Elles estiment en outre que, par rapport à la situation de 1982, l'inconstitutionnalité qu'elles dénoncent actuellement est plus grave dès lors que la Constitution impose à présent, en son article 23, de prendre en considération la situation socio-économique des citoyens et de permettre aux personnes concernées de combler l'insuffisance de la sécurité sociale par l'exercice d'une activité professionnelle dans les mêmes conditions pour toutes les personnes mises d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans.

A.5.1. Le Conseil des ministres estime, à titre principal, que les militaires qui ont été mis d'office à la retraite pour une raison autre que l'inaptitude physique et ceux qui ont été mis d'office à la retraite pour cause d'inaptitude physique ne se trouvent pas dans des situations suffisamment comparables. Il fait valoir que les parties requérantes perdent manifestement de vue, en établissant cette comparaison, le rôle essentiel joué par la nature de la cause de mise à la retraite d'office au regard d'un régime de cumul entre une pension de retraite et un revenu professionnel, revenu qui suppose l'exercice d'une activité professionnelle. Il relève qu'en principe, la personne mise prématurément à la retraite pour cause d'inaptitude physique n'est pas en mesure d'exercer une activité professionnelle. Il en déduit qu'il est justifié, au regard de l'économie même du système du cumul d'une pension de retraite avec un revenu professionnel, que cette personne ne bénéficie pas du régime préférentiel qui autorise l'exercice d'une activité professionnelle plus importante.

Il estime qu'en revanche, il est justifié qu'un militaire qui est mis à la retraite d'office pour une raison autre que l'inaptitude physique, parce qu'il a atteint l'âge limite prévu par le statut qui lui est applicable, puisse bénéficier d'un régime préférentiel de cumul dans la mesure où il reste pleinement apte à exercer une activité professionnelle, même s'il a été mis à la retraite. Il précise que ce régime préférentiel pour les militaires mis à la retraite d'office pour une autre raison que l'inaptitude physique a été instauré afin de pallier un départ obligatoire de l'armée à un âge auquel ils seraient encore actifs dans un autre secteur.

A.5.2. Le Conseil des ministres estime qu'*a contrario*, le traitement identique des deux catégories de personnes comparées serait à l'origine d'une discrimination. Il expose que les limites de cumul sont les mêmes pour toutes les personnes mises à la retraite pour cause d'inaptitude physique, quelle que soit la catégorie de personnel, militaire, civil, enseignant, etc. à laquelle elles appartiennent et que le militaire pensionné pour cause d'inaptitude physique est ainsi dans la même situation que tous les autres pensionnés inaptes. Il en conclut qu'appliquer les limites plus favorables en matière de cumul aux seuls militaires inaptes reviendrait à les traiter mieux que les autres pensionnés inaptes cumulant une pension de retraite avec des revenus professionnels, ce qui ne serait pas justifiable.

A.5.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement critiquée repose sur le critère objectif de la cause du départ à la retraite. Il estime avoir démontré, au stade de l'examen de la comparabilité, que le but poursuivi est légitime et que la mesure est pertinente par rapport à ce but. Enfin, il constate que la différence de traitement n'a pas de conséquences manifestement disproportionnées par rapport au but poursuivi par la loi. Il relève à cet égard que les militaires mis d'office à la retraite pour cause d'inaptitude physique ne sont pas exclus de tout système de cumul, en dépit de la cause même de leur départ à la retraite qui, en principe, les empêche d'exercer une activité professionnelle, puisqu'ils peuvent cumuler une pension de retraite avec un revenu professionnel dans le cadre du régime normal prévu par l'article 80 de la loi-programme du 28 juin 2013. Il ajoute que les personnes concernées, ayant été déclarées inaptes pour exercer un emploi, devraient être en état d'exercer uniquement une activité professionnelle qui leur rapporte un petit revenu professionnel inférieur aux limites autorisées.

A.5.4. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que dès lors qu'il ne leur est pas interdit d'exercer une activité professionnelle en cumul avec leur pension de retraite, les militaires mis d'office à la retraite pour cause d'inaptitude physique ne peuvent invoquer une violation de leur droit au travail ou à la sécurité sociale au sens de l'article 23 de la Constitution. En outre, il considère qu'au cas où la Cour estimerait devoir examiner la disposition en cause au regard de l'obligation de *standstill*, elle devrait constater que la limitation du champ d'application de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013 remonte à l'adoption de l'arrêté royal du 13 avril 1982 portant exécution de l'article 11 de la loi-programme du 2 juillet 1981, donc à une époque antérieure à l'entrée en vigueur, en 1994, de l'article 23 de la Constitution.

A.6.1. Les parties requérantes répondent d'abord que la disposition qu'elles attaquent est applicable non seulement aux militaires mais également aux fonctionnaires civils. Elles estiment que le Conseil des ministres restreint indûment la portée de l'article 81 de la loi-programme du 28 juin 2013 en se référant à l'article 115 de la loi du 14 février 1961 et que la référence à cette disposition n'est pas pertinente.

A.6.2. Quant à la comparabilité, les parties requérantes estiment que la circonstance que le législateur a instauré le critère d'exclusion qu'elles contestent n'empêche pas de pouvoir comparer la situation de toutes les personnes qui ont été mises à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans, quelle que soit la raison pour laquelle elles ont été mises d'office à la retraite. Elles considèrent que la circonstance qu'en principe, une personne mise prématurément à la retraite pour cause d'inaptitude n'est pas en mesure d'exercer une activité professionnelle est sans incidence sur la question de la comparabilité. Elles remarquent à cet égard que le législateur permet à ces personnes d'exercer une activité professionnelle rémunérée même si c'est en dehors du régime préférentiel. Elles ajoutent que la question de savoir si les personnes exclues du régime préférentiel sont en mesure d'exercer une activité professionnelle doit recevoir une réponse individualisée, en fonction d'éléments médicaux et financiers propres à chacune d'elles.

A.6.3. Quant à l'argument du Conseil des ministres suivant lequel prévoir une exception pour les militaires mis d'office à la pension avant l'âge de 65 ans pour cause d'inaptitude entraînerait une différence de traitement avec tous les autres pensionnés inaptes, les parties requérantes répondent que cet argument ne justifie en rien la différence de traitement qu'elles critiquent, qu'il s'agit d'un raisonnement tautologique et que les fonctionnaires civils, tel le premier requérant, contestent également le fait que lorsqu'ils ont été mis à la retraite avant l'âge de 65 ans pour raison d'inaptitude physique, ils sont exclus du champ d'application du régime plus favorable de cumul.

A.6.4. Les parties requérantes ajoutent que l'objectif vanté par le Conseil des ministres, qui est de pallier un départ obligatoire de l'armée à un âge qui permettrait aux personnes mises d'office à la retraite d'être encore actives dans d'autres secteurs, concerne tout aussi bien les personnes mises d'office à la retraite pour cause d'inaptitude physique. Elles considèrent en outre que cet objectif est également sans lien avec l'idée d'empêcher les personnes déclarées inaptes d'atteindre un statut socio-économique en adéquation avec les préoccupations sociales et fiscales que le législateur a clairement retenues en adoptant l'article 81 attaqué en faveur des personnes qui ne sont pas exclues de son bénéfice. Elles soulignent qu'en réalité, il n'y a pas d'objectif qui puisse justifier l'exclusion qu'elles attaquent.

A.6.5. Quant à la proportionnalité de la mesure, les parties requérantes répondent que l'exclusion qu'elles contestent est d'autant plus excessive que la pension de retraite des personnes mises d'office à la retraite pour inaptitude physique est moindre que celle des personnes qui atteignent l'âge légal de la retraite, alors que le coût de la vie est le même pour tout le monde. En outre, elles rappellent que l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013 interdit de cumuler une pension de retraite et un revenu de remplacement, comme une indemnité d'invalidité, de sorte que les personnes concernées n'ont pas d'autre solution que d'exercer une activité professionnelle complémentaire pour faire face aux dépenses quotidiennes.

A.6.6. Les parties requérantes répondent encore que le Conseil des ministres ne démontre pas en quoi les personnes exclues du régime préférentiel, parce qu'elles ont été mises d'office à la retraite pour cause d'inaptitude physique, ne seraient en état d'exercer une activité professionnelle que pour autant que celle-ci ne rapporte qu'un petit revenu et ne seraient pas en état d'exercer une activité professionnelle rapportant un revenu plus important. Elles estiment que le Conseil des ministres préjuge par là de façon générale de l'aptitude des personnes exclues à être actives dans un autre secteur, ce qui est contraire aux droits garantis par l'article 23 de la Constitution.

A.6.7. Enfin, les parties requérantes font valoir que le fait que les personnes exclues du régime préférentiel peuvent exercer une activité professionnelle ne les empêche pas d'invoquer la méconnaissance de l'article 23 de la Constitution. Quant à l'argumentation du Conseil des ministres au sujet de l'application de la clause de *standstill*, les parties requérantes relèvent qu'elle ne tient pas compte d'un élément nouveau et défavorable, à savoir l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013, qui interdit de cumuler la pension de retraite et un

revenu de remplacement. Elles en concluent que la situation des personnes exclues du régime préférentiel est globalement plus défavorable qu'avant l'adoption de la disposition attaquée. Enfin, elles estiment que la législation de référence à prendre en considération est la loi du 5 avril 1994, qui est postérieure à l'adoption de l'article 23 de la Constitution, et non l'arrêté royal du 13 avril 1982.

- B -

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 œuvre 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'œuvre. 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,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels