

Numéro du rôle : 6730

Arrêt n° 166/2018
du 29 novembre 2018

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 131^{ter} de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, posées par le Tribunal du travail du Hainaut, division Charleroi.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 20 septembre 2017 en cause de M.-A. C. contre l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 septembre 2017, le Tribunal du travail du Hainaut, division Charleroi, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 131^{ter} de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition limite son champ d'application aux travailleurs ayant effectué une carrière mixte d'indépendant et de salarié, excluant les travailleurs ayant effectué une carrière mixte d'indépendant, de salarié et de fonctionnaire, dans la mesure où la totalité de la carrière professionnelle des premiers est prise en considération dans le calcul des 30 ans requis pour l'octroi de la pension minimum d'indépendant, alors que la carrière professionnelle des seconds n'est prise en considération qu'en partie ?

Dans l'hypothèse où une réponse négative serait donnée à la première question, l'absence dans la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions de dispositions permettant de prendre en considération les années de carrière exercées dans un régime public de pensions dans la fraction de carrière à atteindre pour l'obtention de la pension minimum en régime indépendant, ne crée-t-elle pas une discrimination entre les travailleurs ayant effectué une carrière mixte d'indépendant et de salarié, et les travailleurs ayant effectué une carrière mixte d'indépendant, de salarié et de fonctionnaire, discrimination contraire à l'article 14 de la C.E.D.H., créant par là une lacune non justifiée objectivement ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 25 septembre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 octobre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 octobre 2018.

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*

Le Tribunal du travail du Hainaut est saisi d'un recours contre la décision, prise par l'INASTI le 27 mai 2016, d'accorder à la partie demanderesse, à partir du 1er juillet 2016, une pension de retraite à charge du régime de pension des travailleurs indépendants au taux isolé d'un montant annuel de 2 644,98 euros. Dans sa

décision, l'INASTI précise qu'étant donné que l'ensemble de la carrière dans le régime des travailleurs indépendants et dans le régime des travailleurs salariés ne correspond pas aux deux tiers d'une carrière complète, la pension ne peut pas être calculée sur la base du montant forfaitaire de la pension minimum.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* fait valoir qu'elle a exercé la profession de kinésithérapeute à la fois en qualité de salariée, en qualité d'indépendante et en qualité de fonctionnaire dans le secteur public. Elle estime que, pour vérifier son droit à une pension minimum, il y a lieu de prendre en considération l'ensemble de sa carrière professionnelle, en ce compris celle qu'elle a effectuée en qualité de fonctionnaire dans le secteur public. À titre principal, elle demande dès lors qu'il soit dit pour droit que l'intégralité de la carrière professionnelle qu'elle a effectuée en qualité de travailleur indépendant et de travailleur salarié dans le secteur privé et de fonctionnaire dans le secteur public, est supérieure aux deux tiers d'une carrière complète. À titre subsidiaire, elle demande de poser des questions préjudicielles à la Cour.

Le juge *a quo* relève que l'article 131ter de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions précise de manière claire, en son paragraphe 1er, 2°, que seules les années de carrière prestées dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés sont prises en considération pour la vérification du droit à la pension minimum et que la partie demanderesse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'il convient de prendre en considération la période d'activité dans le secteur public au motif qu'aucun texte légal ou réglementaire ne l'exclut. Il ressort d'ailleurs de la lecture des travaux préparatoires relatifs à la disposition en cause, qui a été insérée dans la loi du 15 mai 1984 par l'article 2 de la loi du 24 avril 2014, que l'objectif du législateur était d'étendre la façon dont on vérifie s'il est satisfait à la condition des deux tiers d'une carrière complète en tenant compte, outre des périodes d'activité prestées en Belgique dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants, des périodes pour lesquelles des droits à la pension sont ouverts à l'étranger dans ces mêmes régimes.

Le juge *a quo* estime cependant que la question de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme doit être posée à la Cour, dès lors qu'il ne peut apprécier lui-même si la disposition en cause viole ou ne viole manifestement pas les dispositions constitutionnelles invoquées, dès lors que la Cour n'a pas encore statué sur une question ou un recours ayant un objet identique, et dès lors, enfin, qu'aucun arrêt d'une juridiction internationale ne fait apparaître que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme aurait manifestement été violé et qu'aucun arrêt de la Cour ne fait apparaître que les articles 10 et 11 de la Constitution auraient été manifestement violés. Il pose par conséquent les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres précise tout d'abord que l'objet de la première question préjudicielle doit être limité. Il résulte de la motivation de la décision de renvoi que le juge *a quo* s'interroge uniquement sur la constitutionnalité de l'article 131ter, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi en cause, qui porte sur la prise en compte des années de carrière dans le régime des travailleurs salariés ou dans des régimes qui relèvent du champ d'application des règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique en ce qui concerne les pensions des travailleurs salariés ou indépendants. La question préjudicielle n'appelle donc pas de réponse en ce qui concerne tous les autres alinéas de l'article 131ter de la loi du 15 mai 1984.

A.2. Le Conseil des ministres estime ensuite que la Cour n'est pas compétente pour répondre à la seconde question préjudicielle, qui interroge uniquement la Cour sur une éventuelle violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles. La seconde question préjudicielle est dès lors irrecevable.

A.3. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres estime, à titre principal, que les catégories de personnes comparées ne sont pas comparables. Les personnes ayant exercé une

carrière mixte en qualité de travailleur indépendant et de travailleur salarié, d'une part, et les personnes ayant exercé une carrière mixte en qualité de travailleur indépendant, de travailleur salarié et de fonctionnaire, d'autre part, ne sont pas comparables, dès lors que la deuxième catégorie peut faire valoir des années d'occupation dans le régime des fonctionnaires, qui est totalement différent des régimes des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés. Les régimes de pensions des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés, d'une part, et les régimes de pensions des fonctionnaires, d'autre part, diffèrent en ce qui concerne les conditions de carrière, la prise en compte d'autres régimes, le pourcentage de la pension minimum garantie qui est octroyé et enfin le montant maximum de la pension minimum garantie en qualité d'isolé. Assimiler les années prestées dans le régime des fonctionnaires impliquerait de prendre en compte le montant de la pension de retraite octroyé dans le régime de pension des fonctionnaires. Encore faut-il savoir quelle serait la durée minimale de carrière à prendre en compte pour accéder à la pension minimum garantie, puisque la condition de carrière des fonctionnaires est plus souple, et déterminer quel montant doit être pris en compte et quels montants doivent être déduits. Selon le Conseil des ministres, il subsiste trop de différences entre le régime de pension des fonctionnaires, d'une part, et ceux des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés, d'autre part, pour pouvoir comparer les catégories de personnes visées par la question préjudicielle.

A.4. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que les règles d'égalité et de non-discrimination ne sont pas violées. Il estime que la différence de traitement soulevée dans la question préjudicielle est objective et que le but poursuivi par le législateur est légitime, dès lors qu'il vise à tenir compte des spécificités de chaque régime de pension. Un tel objectif a été validé par la Cour, dans son arrêt n° 54/1992 du 9 juillet 1992. Le but poursuivi par le législateur est également pertinent et raisonnablement justifié, comme la Cour l'a admis dans l'arrêt précité. En effet, il est pertinent et raisonnablement justifié de ne pas prendre en compte les années de carrière prestées dans le régime des fonctionnaires, compte tenu de la spécificité de ce régime de pension. Ce régime octroie une pension minimum garantie à des conditions très différentes des conditions de la pension minimum garantie pour les travailleurs indépendants et pour les travailleurs salariés. Il est donc justifié de distinguer les régimes comparés dans la question préjudicielle. Ainsi, le montant, les conditions d'octroi et la prise en compte d'autres revenus et pensions diffèrent selon les régimes de pensions.

Le Conseil des ministres estime enfin qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. En effet, la non-prise en compte des années de carrière prestées en qualité de fonctionnaire pour le calcul de la pension minimum garantie dans le régime de pension des travailleurs indépendants ne signifie pas que ces années sont perdues. Les années prestées en qualité de fonctionnaire ouvrent le droit à une pension de fonctionnaire. Si le fonctionnaire a une carrière de vingt ans minimum en cette qualité, il aura droit à la pension minimum garantie dans ce régime.

Le Conseil des ministres relève que, dans le litige au fond, la partie demanderesse a droit à un montant mensuel de 512,01 euros bruts pour sa pension de fonctionnaire, alors qu'elle n'a presté que 2 300 jours dans ce régime. La non-prise en compte des années prestées en qualité de fonctionnaire pour la pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants est donc compensée par l'octroi d'une pension généreuse pour cette période dans le régime de pension des fonctionnaires. En outre, le montant octroyé à titre de pension de retraite de fonctionnaire n'est pas déduit de la pension minimum garantie dans le régime des travailleurs indépendants. Il est donc possible de cumuler les deux pensions. Il est également possible de cumuler ces deux pensions avec la pension ouverte dans le régime des travailleurs salariés. Le Conseil des ministres souligne aussi que même les années avec des revenus très faibles comptent comme années de carrière pour le calcul concernant la condition des deux tiers de carrière, pourvu que des cotisations aient été payées pendant la période considérée. Le paiement de cotisations minimum pendant toute la carrière est donc suffisant. Ainsi, dans le litige au fond, les revenus annuels de la partie demanderesse ont oscillé entre 0 et 9 000 euros, mais, malgré cela, toutes ces années ont tout de même été prises en compte sur la base d'un revenu minimum forfaitaire. Le Conseil des ministres souligne encore que la pension minimum garantie peut être octroyée en cas de pension anticipée. Il n'est donc pas requis d'avoir atteint l'âge légal de la pension, pourvu que la condition des deux tiers d'une carrière complète soit remplie. Ainsi, dans le litige au fond, la partie demanderesse aurait eu droit à une pension minimum garantie si elle avait rempli la condition des deux tiers d'une carrière complète, nonobstant le fait qu'elle a pris une pension anticipée à l'âge de 62 ans. La décision de prendre une pension anticipée alors qu'on n'a pas encore rempli la condition des deux tiers d'une carrière complète relève du libre choix de chaque individu. Le Conseil des ministres note également que toutes les années de carrière jusqu'à l'âge de la pension légale (65 ans dans le litige au fond) comptent pour la vérification de la condition d'occupation pendant deux tiers d'une carrière complète. Le fait de travailler jusqu'à 65 ans augmente la chance que la condition des deux tiers soit remplie. Le Conseil

des ministres rappelle à cet égard que le but général de l'évolution des régimes de pensions depuis au moins 2011 est de prolonger la durée effective de carrière. Le fait que la décision de prendre une pension anticipée ait des conséquences négatives sur l'octroi d'une pension minimum garantie est logique.

Enfin, en ce qui concerne la proportionnalité, le Conseil des ministres souligne que le législateur a prévu plusieurs mécanismes si le cumul des montants de pension de retraite perçus par le pensionné reste inférieur à un certain montant. Ainsi, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) peut être octroyée lorsque les pensions et les revenus d'une personne sont inférieurs au montant prévu par la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées. Abstraction faite de la condition de ressources, il faut avoir atteint l'âge légal de la pension, résider en Belgique, remplir une condition de résidence d'une certaine durée en Belgique et remplir la condition d'une nationalité fixée à l'article 4 de la loi du 22 mars 2001. Certes, la partie demanderesse devant le juge *a quo* n'a pas encore atteint l'âge légal de la pension et ne peut donc pas bénéficier de la GRAPA, mais cette situation découle de son choix de prendre une pension anticipée à l'âge de 62 ans, alors qu'elle aurait pu poursuivre son activité professionnelle jusqu'à l'âge de 65 ans et aurait alors eu droit à la pension minimum garantie. Le Conseil des ministres relève que la personne qui ne remplit pas les conditions pour obtenir la GRAPA peut obtenir l'aide sociale du CPAS, laquelle est soumise à des conditions d'octroi moins strictes que celles de la GRAPA. Cette aide sociale se concrétise notamment par l'octroi du revenu d'intégration, mais aussi par une aide psychologique, médicale, etc. Compte tenu de ces régimes d'aide sociale qui permettent à la personne ne disposant pas de ressources suffisantes pour vivre dignement de ne pas être laissée à elle-même, le Conseil des ministres conclut à la proportionnalité de la non-prise en compte des années de carrière prestées dans le régime des fonctionnaires pour la vérification des conditions d'octroi de la pension minimum garantie pour les travailleurs indépendants. Il estime dès lors que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.5. À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que si la non-assimilation des années d'occupation dans le régime des fonctionnaires devait être considérée comme une discrimination, cette discrimination serait due à une lacune extrinsèque, laquelle devrait être comblée par le législateur lui-même, comme ce fut le cas dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 118/2017 du 12 octobre 2017. Si la Cour devait en décider autrement, les conséquences seraient inacceptables : ainsi, par exemple, il serait injustifiable de cumuler la pension reçue dans le régime de pension des fonctionnaires avec une pension minimum dans le régime de pension des travailleurs indépendants. En effet, les années prestées dans le régime des fonctionnaires auraient déjà été prises en compte pour la vérification des conditions d'octroi de la pension minimum. En d'autres termes, c'est tout l'équilibre du régime de pension minimum qui serait remis en cause dans cette hypothèse. Il appartiendrait au législateur, et non à la Cour, d'élaborer un nouveau régime équilibré.

A.6. Si la Cour devait considérer que la seconde question préjudicielle est recevable, le Conseil des ministres estime à titre subsidiaire que cette question n'est pas fondée. À cet égard, le Conseil des ministres rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne sanctionne une différence de traitement que si elle est dénuée de justification objective et raisonnable et s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Pour les raisons qui ont été invoquées en réponse à la première question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que la seconde question préjudicielle appelle également une réponse négative.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1.1. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 131^{ter} de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il limite son champ d'application aux travailleurs

ayant effectué une carrière mixte d'indépendant et de salarié, excluant les travailleurs ayant effectué une carrière mixte d'indépendant, de salarié et de fonctionnaire, dans la mesure où la totalité de la carrière professionnelle des premiers est prise en considération dans le calcul des 30 ans requis pour l'octroi de la pension minimum d'indépendant, alors que la carrière professionnelle des seconds n'est prise en considération qu'en partie.

B.1.2. Il ressort du libellé de la question préjudicielle que le juge *a quo* interroge uniquement la Cour sur la constitutionnalité de l'article 131ter, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi en cause, en ce qu'il limite son champ d'application aux travailleurs ayant effectué une carrière mixte d'indépendant et de salarié.

La Cour limite son examen à cette disposition.

B.2.1. L'article 131ter de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions (ci-après : la loi du 15 mai 1984) dispose :

« § 1er. À partir du 1er janvier 2015 :

1° les montants visés à l'article 131bis, § 1septies, 9°, sont portés respectivement à 12.765,99 euros et à 9.648,57 euros;

2° la pension minimum est allouable lorsque le bénéficiaire d'une pension de retraite ou d'une pension de survie de travailleur indépendant justifie, dans son propre chef ou dans le chef de son conjoint décédé, selon le cas, une carrière professionnelle au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète, soit dans le seul régime des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans celui des travailleurs salariés, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants; la pension minimum est égale à une fraction de l'un des montants visés sub 1°, fraction égale à celle qui a servi au calcul de la pension de retraite ou de survie, selon le cas, à charge du régime des travailleurs indépendants après application de l'article 19 de l'arrêté royal n° 72;

3° lorsque le bénéficiaire d'une pension de retraite peut également prétendre à une pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés ou lorsque le bénéficiaire d'une pension de survie peut également prétendre à une pension de survie dans le régime des travailleurs salariés, l'application des dispositions du présent titre ne peut avoir pour effet

d'augmenter l'ensemble de ces avantages de même nature, octroyés dans les régimes de pension des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés au-delà de :

- 12.765,99 EUR si l'intéressé remplit les conditions visées à l'article 9, § 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 72;

- 9.648,57 EUR dans les autres cas.

Si cette limite est dépassée, la pension minimum de retraite ou de survie, selon le cas, dans le régime des travailleurs indépendants est réduite à due concurrence, sans toutefois que cette réduction puisse entraîner l'octroi, dans ce régime, d'une pension inférieure à la prestation qui eût été octroyée si l'intéressé n'avait pu prétendre à la pension minimum. Le Roi peut déroger à cette disposition lorsque la limite précitée est dépassée suite à l'augmentation de la pension de travailleur salarié en fonction de l'adaptation au bien-être général.

Au 1er avril 2015, les montants de 12.765,99 euros et 9.648,57 euros, visés à l'alinéa 1er, 1° et 3°, sont portés respectivement à :

1° 12.765,99 euros si l'intéressé remplit les conditions visées à l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 72;

2° 9.739,51 euros si l'intéressé remplit les conditions visées à l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal n° 72;

3° 9.713,78 euros pour une pension de survie.

Au 1er septembre 2015, les montants de 12.765,99 euros et 9.648,57 euros, visés à l'alinéa 1er, 1° et 3°, sont portés respectivement à :

1° 13.021,30 euros si l'intéressé remplit les conditions visées à l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 72;

2° 9.934,31 euros si l'intéressé remplit les conditions visées à l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal n° 72;

3° 9.908,06 euros pour une pension de survie.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, modifier et compléter le présent paragraphe en vue d'augmenter, aux dates qu'Il détermine, les montants qui y sont mentionnés.

§ 1er bis. À partir du 1er août 2016, les montants de 12 765,99 euros et de 9 648,57 euros visés au § 1er, alinéa 1er, 1° et 3°, sont égaux aux montants visés à l'article 152 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, en ce qui concerne la pension de retraite, et au montant visé à l'article 153 de la même loi, en ce qui concerne la pension de survie.

§ 2. Le Roi détermine ce qu'il faut entendre par carrière professionnelle au moins égale aux 2/3 d'une carrière complète, soit dans le seul régime des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants, soit ensemble dans le régime des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés et dans un ou plusieurs régimes qui relèvent du champ d'application des Règlements européens de sécurité sociale ou d'une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants.

Il détermine également les modalités de calcul de la pension minimum lorsque la pension a fait l'objet d'une réduction.

§ 3. Les montants fixés au présent article sont rattachés à l'indice-pivot 103,14 (base 1996 = 100).

Ils varient suivant les fluctuations de cet indice, conformément aux dispositions de l'article 43 de l'arrêté royal n° 72, comme les pensions accordées lorsqu'il n'est pas satisfait aux conditions d'octroi de la pension minimum.

§ 4. L'application des dispositions du présent article ne peut avoir pour effet d'octroyer un montant inférieur à celui obtenu conformément aux dispositions en vigueur le mois précédant celui où une augmentation de la pension minimum est prévue par la loi ».

B.2.2. La possibilité de prendre en compte une carrière mixte de travailleur indépendant et de travailleur salarié pour atteindre le seuil des deux tiers d'une carrière complète qui permet d'obtenir une pension minimum de travailleur indépendant a été introduite dans la loi du 15 mai 1984 par l'article 266 de la loi-programme du 22 décembre 1989, qui a inséré, dans la loi du 15 mai 1984, un article 131*bis*. Cette disposition a été reprise dans l'actuel article 131*ter* de la loi du 15 mai 1984, inséré par l'article 2 de la loi du 24 avril 2014 « modifiant la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, en ce qui concerne la pension minimum pour les travailleurs indépendants ».

Il ressort des travaux préparatoires de la loi-programme du 22 décembre 1989 que le législateur a voulu « mettre en œuvre la troisième phase du plan quinquennal visant à porter la pension minimum des travailleurs indépendants au niveau du revenu garanti aux personnes âgées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 975/11, p. 9).

Devant la commission de l'Agriculture et des Classes moyennes du Sénat, le secrétaire d'État a précisé ce qui suit :

« a) Si l'article 266 est techniquement fort compliqué, c'est surtout parce que nous avons voulu respecter à la lettre l'accord gouvernemental :

1° faire participer les travailleurs indépendants à la troisième phase d'alignement de leur pension sur le revenu garanti aux personnes âgées en tenant compte de l'ensemble des années admises dans les secteurs des pensions des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants;

2° limiter l'octroi de la pension minimum lorsque l'ensemble des avantages du secteur des salariés et du secteur des travailleurs indépendants atteint le montant du revenu garanti au 1er janvier 1990, soit 271 419 francs pour un ménage et 203 565 francs pour un isolé » (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 849-4, p. 5).

B.2.3. L'article 33 de la loi de redressement du 10 février 1981 relative aux pensions du secteur social dispose :

« Pour les travailleurs justifiant d'une carrière professionnelle en qualité de travailleur salarié au moins égale à deux tiers d'une carrière professionnelle complète mais qui ne remplit pas la condition visée à l'alinéa 3, le montant de la pension de retraite accordée à charge du régime de pension des travailleurs salariés ne peut être inférieur à une fraction de 13.242,67 euros lorsqu'il s'agit d'une pension de retraite calculée sur base de l'article 5, § 1er, alinéa 1er, a, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ou de 10 597,48 euros lorsqu'il s'agit d'une pension de retraite calculée sur base de l'article 5, § 1er, alinéa 1er, b, de l'arrêté royal précité du 23 décembre 1996.

Le Roi détermine :

1° ce qu'il faut entendre par les deux tiers de la carrière complète et les modalités selon lesquelles cette carrière est justifiée;

2° les modalités de calcul du minimum garanti lorsque la pension a fait l'objet d'une réduction;

3° la manière dont est fixée la fraction visée à l'alinéa précédent;

4° quelles périodes, durant lesquelles l'intéressé a interrompu sa carrière, sont prises en considération pour l'ouverture du droit visé par le présent article.

En exécutant cet alinéa, le Roi peut à chaque fois faire une différence suivant la durée de l'emploi.

Pour les travailleurs salariés visés à l'alinéa 1er, le montant de la pension de retraite accordée à charge du régime de pension des travailleurs salariés est fixé sur la base des montants visés à l'article 152 de la loi du 8 août 1980 précitée majorés de 1,4 %, pour autant que la fraction utilisée pour le calcul de la pension minimum garantie à charge du régime de pension des travailleurs salariés, additionnée, le cas échéant, avec la fraction de la pension de retraite attribuée dans le régime des travailleurs indépendants, portées au même dénominateur, atteigne l'unité.

Le Roi peut :

1° réduire la fraction exigée pour l'application de l'alinéa 3 sans que celle-ci puisse être inférieure à 43/45 ou à une fraction équivalente;

2° augmenter le pourcentage visé à l'alinéa 3 sans que ce pourcentage puisse excéder 10 %.

Les montants visés à l'alinéa 1er sont liés à l'indice-pivot 103,14 (base 1996 = 100) et évoluent conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du Trésor public de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants ».

L'article 33*bis* de cette loi dispose :

« Pour les travailleurs justifiant de prestations simultanées ou successives en qualité de travailleur salarié et de travailleur indépendant dont la carrière comporte au total un nombre d'années au moins égal à deux tiers d'une carrière professionnelle complète, le Roi détermine :

1° ce qu'il faut entendre par les deux tiers de la carrière complète et les modalités selon lesquelles cette carrière est justifiée;

2° le montant sur base duquel la pension de retraite est calculée en fonction de la fraction de carrière reconnue à charge du régime de pension des travailleurs salariés et les modalités de calcul de ce montant lorsque la pension a fait l'objet d'une réduction.

En exécutant le premier alinéa, le Roi peut à chaque fois faire une différence suivant la durée de l'emploi.

Pour les travailleurs salariés visés à l'alinéa 1er, le montant de la pension de retraite accordée à charge du régime de pension des travailleurs salariés est fixé sur la base des montants visés à l'article 152 de la loi du 8 août 1980 précitée majorés de 1,4 %, pour autant que la fraction utilisée pour le calcul de la pension minimum garantie à charge du régime de pension des travailleurs salariés, additionnée, le cas échéant, avec la fraction de la pension de retraite attribuée dans le régime des travailleurs indépendants, portées au même dénominateur, atteigne l'unité.

Le Roi peut :

1° réduire la fraction exigée pour l'application de l'alinéa 3 sans que celle-ci puisse être inférieure à 43/45 ou à une fraction équivalente;

2° augmenter le pourcentage visé à l'alinéa 3 sans que ce pourcentage puisse excéder 10 % ».

La possibilité de prendre en compte les années de carrière prestées en qualité de travailleur indépendant en ce qui concerne l'obtention d'une pension minimum dans le régime de pension des travailleurs salariés a été prévue par l'article 190 de la loi-programme du 27 décembre 2004, qui a inséré l'article 33*bis*, alinéa 1er, précité dans la loi de redressement du 10 février 1981 relative aux pensions du secteur social.

B.3. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la partie demanderesse devant le juge *a quo* conteste une décision prise par l'INASTI, selon laquelle la pension à laquelle elle a droit en tant que travailleur indépendant ne peut pas être calculée sur la base du montant forfaitaire de la pension minimum parce que l'ensemble de sa carrière dans le régime des travailleurs indépendants et dans le régime des travailleurs salariés ne correspond pas aux deux tiers d'une carrière complète. La partie demanderesse devant le juge *a quo* a exercé la profession de kinésithérapeute en qualité de salariée, d'indépendante et de fonctionnaire dans le secteur public. Or, sa carrière professionnelle en tant que fonctionnaire, pour laquelle elle bénéficie d'une pension de retraite à charge du secteur public, n'est pas prise en compte dans le calcul des deux tiers d'une carrière complète, en application de la disposition en cause. Tel est l'objet de la première question préjudicielle.

B.4. En prenant en compte les années de carrière prestées dans le régime des travailleurs indépendants et dans le régime des travailleurs salariés, mais pas les années de carrière prestées dans le régime des fonctionnaires, pour calculer le seuil des deux tiers d'une carrière complète qui permet d'obtenir une pension minimum de travailleur indépendant, l'article 131*ter*, § 1er, alinéa 1er, 2°, crée une différence de traitement entre les bénéficiaires d'une pension de retraite dans le régime des travailleurs indépendants, selon que leur carrière mixte s'est effectuée dans le régime des travailleurs indépendants et dans le régime des travailleurs salariés, d'une part, ou dans le régime des travailleurs indépendants, dans le

régime des travailleurs salariés et dans le régime des fonctionnaires, d'autre part. Ces deux catégories de bénéficiaires d'une pension de retraite sont comparables.

B.5. Le critère qui établit la différence de traitement précisée en B.4 est objectif.

La Cour doit encore examiner si ce critère est raisonnablement justifié. À cet égard, elle doit prendre en compte les spécificités des trois régimes de pension.

Les dispositions qui organisent le régime de pension minimum applicable aux travailleurs salariés et aux travailleurs indépendants sont très semblables. Elles subordonnent l'octroi de la pension minimum au fait que le bénéficiaire justifie d'une carrière professionnelle au moins égale aux deux tiers d'une carrière complète. Le montant de la pension minimum est par ailleurs devenu identique dans les deux régimes de pensions, dès lors que l'article 131*ter* de la loi du 15 mai 1984 prévoit, en son paragraphe 1*er bis*, qu'« à partir du 1er août 2016, les montants de 12 765,99 euros et de 9 648,57 euros visés au paragraphe 1*er*, alinéa 1*er*, 1^o et 3^o, sont égaux aux montants visés à l'article 152 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, en ce qui concerne la pension de retraite ». Par ailleurs, cet article 131*ter* précise, en son paragraphe 1*er*, alinéa 1*er*, 3^o, que, lorsque le bénéficiaire d'une pension de retraite peut également prétendre à une pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés, les montants de 12 765,99 euros et de 9 648,57 euros ne peuvent pas être dépassés. Si ce plafond est dépassé, la pension minimum est réduite à due concurrence, sans toutefois qu'un montant inférieur à celui qui aurait été accordé à défaut d'une pension minimum puisse être alloué.

En revanche, comme le relève le Conseil des ministres, les règles relatives à la pension minimum dans le régime des fonctionnaires sont spécifiques. En application de l'article 118, § 2, 2^o, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, le montant minimum garanti de pension peut être alloué aux fonctionnaires qui ont exercé leur fonction durant vingt années. Les années de carrière prestées dans les régimes des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés ne sont pas prises en compte à cet égard. Ces différences justifient le fait que les années de carrière prestées dans le régime des fonctionnaires ne sont pas prises en compte pour l'octroi d'une pension minimum dans le régime des travailleurs indépendants.

Les différences constatées entre les conditions d'octroi relatives aux régimes de pensions minimum des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés, d'une part, et des fonctionnaires, d'autre part, s'expliquent notamment par les différences que le législateur, tenant compte de la diversité des situations professionnelles, a établies en ce qui concerne les montants alloués, le mode de financement de ceux-ci et leur charge.

Il ne s'impose pas que la pension minimum de travailleur indépendant et de travailleur salarié et la pension minimum de fonctionnaire s'obtiennent aux mêmes conditions, puisque les systèmes procèdent de conceptions différentes, que des données de fait sont susceptibles de justifier.

B.6. La Cour doit encore vérifier si la disposition en cause ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des bénéficiaires d'une pension de retraite dans le régime des travailleurs indépendants qui ont une carrière mixte dans le régime des travailleurs indépendants, le régime des travailleurs salariés et le régime des fonctionnaires. À cet égard, il convient de souligner que les années de carrière prestées dans le régime des fonctionnaires ouvrent le droit à une pension de retraite de fonctionnaire, ce qui permet au travailleur indépendant qui a eu une carrière de fonctionnaire, comme la partie demanderesse devant le juge *a quo*, d'obtenir une pension de retraite qu'il peut cumuler avec sa pension de travailleur indépendant, dans les limites prévues par la loi. S'il a eu une carrière de fonctionnaire de vingt ans minimum, il aura par ailleurs droit à la pension minimum dans ce régime. La non-prise en compte des années prestées en qualité de fonctionnaire pour l'octroi de la pension minimum dans le régime de pension des travailleurs indépendants est donc compensée par l'octroi d'une pension dans le régime de pension des fonctionnaires.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.7. Ni l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, ni aucune autre disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de statuer directement, à titre préjudiciel, sur la question de savoir si une loi

est contraire à une disposition d'une convention internationale. En ce qu'elle invite la Cour à contrôler directement la compatibilité d'une lacune législative avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, la seconde question préjudicielle est irrecevable. Par ailleurs, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme peut uniquement être invoqué en combinaison avec un droit ou une liberté mentionnés dans la Convention, ce qui n'est pas le cas dans la question préjudicielle.

À supposer que la question préjudicielle invite la Cour à contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, la réponse ne diffère pas de la réponse à la première question préjudicielle, dès lors que l'interdiction de discrimination contenue dans cette disposition ne diffère pas du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 131^{ter}, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 novembre 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût