

Numéro du rôle : 7266
Arrêt n° 70/2021 du 6 mai 2021

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 91, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 (cumul d'une pension de retraite ou de survie avec un revenu de remplacement), posée par le Tribunal du travail de Liège, division de Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 3 octobre 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 octobre 2019, le Tribunal du travail de Liège, division de Namur, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 91, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 viole-t-il l'article 23 de la Constitution et la règle de *standstill* qu'il contient en ce que - alors que l'article 13 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 professionnel, combiné avec les articles 65 et 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, autorisait le cumul d'une pension de retraite et d'allocations de chômage - ledit article 91 prévoit désormais la suspension complète de la pension de retraite en cas de perception d'une allocation de chômage et supprime ainsi toute possibilité de cumul entre une pension de retraite du secteur public et des allocations de chômage ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- F. Debeaumont, assistée et représentée par Me B. Pardonge, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 27 janvier 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, 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 10 février 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 10 février 2021.

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*

F. Debeaumont a effectué une partie de sa carrière d'infirmière en qualité de membre du personnel statutaire de l'école d'enseignement professionnel « Fidèle Mengal » de La Louvière, qui fait partie du réseau d'enseignement de la Communauté française. Elle a effectué une autre partie de sa carrière d'infirmière en qualité de travailleuse salariée.

Le 17 mai 2013, F. Debeaumont introduit une demande de pension du secteur public. Le 23 mai 2013, le Service des pensions du secteur public (ci-après : le SdPSP), devenu depuis lors le Service fédéral des Pensions, décide de lui accorder une pension à partir du 1er mai 2013. Le 29 mai 2013, elle introduit une demande d'allocations de chômage. Dans le formulaire de demande qu'elle complète, elle déclare percevoir une pension de retraite depuis le 1er mai 2013. Le 4 novembre 2013, l'Office national de l'emploi (ci-après : l'ONEm) décide de lui octroyer des allocations de chômage à partir du 24 mai 2013.

À partir du 1er octobre 2014, F. Debeaumont perçoit en outre une pension de retraite pour son activité de travailleuse salariée.

Le 22 février 2016, le SdPSP informe F. Debeaumont de ce qu'en vertu de l'article 91, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013, les pensions de retraite et de survie du secteur public sont suspendues les mois calendriers au cours desquels leurs titulaires perçoivent effectivement des allocations de chômage. Il l'enjoint dès lors à rembourser la pension de retraite perçue pour les mois concernés, tout en lui laissant la possibilité de renoncer aux allocations de chômage, de manière à conserver sa pension de retraite. Par décision du 21 avril 2016, le SdPSP suspend la pension de retraite de F. Debeaumont entre le 1er mai 2013 et le 30 septembre 2014. Le 6 juin 2016, il l'informe de sa décision de récupérer les pensions précitées.

Le 10 août 2017, l'ONEm sollicite le remboursement du trop-perçu d'allocations de chômage. L'ONEm fait valoir que le chômeur qui bénéficie d'une pension incomplète ne peut la cumuler avec des allocations de chômage que dans les limites fixées par l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » (ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

F. Debeaumont conteste cette décision de l'ONEm devant le Tribunal du travail de Liège, division de Namur, dès lors que les pensions de retraite perçues font l'objet d'une action en répétition de l'indu. Elle sollicite également que le Tribunal écarte les décisions du SdPSP du 21 avril 2016 et du 6 juin 2016. Dans le cadre de la procédure, les parties se sont toutefois accordées sur le fait qu'il résulte de la règle transitoire contenue dans l'article 102, alinéa 3, de la loi-programme du 28 juin 2013 que les pensions payées à F. Debeaumont avant le 1er septembre 2013 ne peuvent faire l'objet d'une récupération.

Par jugement du 15 octobre 2019, le Tribunal du travail de Liège, division de Namur, décide de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* rappelle que lorsqu'en mai 2013 elle a introduit des demandes en vue de bénéficier de la pension de retraite du secteur public et des allocations de chômage, 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 » (ci-après : la loi du 5 avril 1994) était d'application. Elle relève que cette loi n'interdisait pas le cumul d'une pension de retraite du secteur public avec des allocations de chômage. Elle explique que ce cumul était toutefois encadré par les articles 65, § 2, et 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en vertu desquels le montant journalier des allocations de chômage est réduit en cas de cumul avec une pension incomplète. Par ailleurs, le cumul n'est autorisé que pour autant que le régime de pension ne l'interdise pas.

A.1.2. La partie demanderesse devant le juge *a quo* fait valoir que l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013 interdit de cumuler une pension de retraite du secteur public avec des allocations de chômage à partir du 1er janvier 2013. Elle estime que la disposition en cause lui retire rétroactivement les droits qu'elle avait régulièrement acquis avant que la loi-programme du 28 juin 2013 produise ses effets. Selon elle, la suppression pure et simple de la possibilité de cumuler les allocations de chômage avec une pension de retraite du secteur

public sans aucune mesure compensatoire entraîne, par rapport à la loi du 5 avril 1994, un recul significatif du niveau de protection de son droit fondamental à la sécurité sociale, dès lors que le Service fédéral des Pensions exige soit qu'elle renonce à l'intégralité des allocations de chômage qu'elle a perçues entre le 1er mai 2013 et le 30 septembre 2014, soit qu'elle rembourse les pensions de retraite perçues.

A.1.3. La partie demanderesse devant le juge *a quo* estime que les travaux préparatoires de la loi-programme du 28 juin 2013 n'énoncent aucun motif d'intérêt général qui justifierait un tel recul et qu'ils se limitent à présenter la réforme dans les grandes lignes. Selon elle, l'autorité publique ne peut reconstruire devant le juge des motifs qu'elle n'a pas discutés lors de l'élaboration de la norme en cause. Elle relève également que les bénéficiaires d'une pension de survie, eux, continuent à pouvoir cumuler cette pension avec des allocations de chômage pendant une durée de douze mois, sans que cette différence de régime soit justifiée, alors que les possibilités de cumul pour les bénéficiaires d'une pension de retraite étaient auparavant plus étendues que pour les bénéficiaires d'une pension de survie.

Selon la partie demanderesse devant le juge *a quo*, le législateur a considéré que la réforme en projet ne serait défavorable aux retraités que dans des cas plutôt exceptionnels et il n'a pas envisagé que l'interdiction de cumul aboutirait à un recul du degré de protection des droits de la catégorie de personnes à laquelle elle appartient. Elle estime que la disposition en cause, en ce que le législateur n'a pas analysé de manière approfondie l'incidence de la réforme dans les cas similaires au sien et en ce qu'il n'a pas développé les motifs d'intérêt général qui justifient le recul du degré de protection du droit fondamental à la sécurité sociale, est incompatible avec l'obligation de *standstill*.

A.1.4. Enfin, la partie demanderesse devant le juge *a quo* fait valoir que les travaux préparatoires ne font état d'aucun examen de proportionnalité par lequel le législateur aurait vérifié si d'autres mesures moins préjudiciables auraient été appropriées et par lequel il aurait mis en balance les avantages de la mesure en cause et ses conséquences pour les personnes se trouvant dans la même situation qu'elle.

A.2.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir que, pour répondre à la question préjudicielle, il n'est pas nécessaire d'examiner le caractère significatif du recul, et qu'il suffit de constater que la disposition en cause est justifiée par des motifs d'intérêt général.

A.2.1.2. Il souligne également qu'il appartient au législateur d'apprécier s'il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie.

Il fait référence à l'arrêt de la Cour n° 104/2017 du 28 septembre 2017, par lequel celle-ci a admis que la suppression de la bonification pour diplôme en matière de pension du service public était justifiée par un objectif d'harmonisation des régimes de retraite des travailleurs du secteur privé et des agents du secteur public et par un objectif de maintien de la viabilité à long terme des finances publiques. Il estime qu'un raisonnement identique peut être appliqué en l'espèce.

A.2.1.3. Le Conseil des ministres soutient qu'un examen de la genèse de la disposition en cause peut faire apparaître les motifs d'intérêt général qui justifient la loi-programme du 28 juin 2013. Il rappelle que le titre 8 de la loi-programme du 28 juin 2013, dans lequel la disposition en cause s'insère, abroge la loi du 5 avril 1994, supprime le plafond de revenus autorisés en cas de cumul d'une pension avec une activité professionnelle pour les retraités du secteur public qui comptent 42 années de carrière et ont atteint l'âge de 65 ans, et augmente le plafond pour les autres retraités du secteur public. Il se réfère également à l'arrêt de la Cour n° 188/2014 du 18 décembre 2014 et aux travaux préparatoires de la disposition en cause, dans lesquels il est exposé que cette disposition prévoit une interdiction absolue de cumul d'une pension de retraite du secteur public avec un revenu de remplacement, de sorte que la pension de retraite sera suspendue pour les mois calendriers durant lesquels la personne concernée bénéficie d'un revenu de remplacement, à moins qu'elle renonce au paiement de celui-ci.

Selon le Conseil des ministres, la loi-programme du 28 juin 2013 poursuit un objectif triple. Premièrement, elle vise l'harmonisation des régimes de pensions. Deuxièmement, en étendant la possibilité de cumuler une pension avec une activité professionnelle autorisée, elle vise à permettre aux retraités qui souhaitent travailler volontairement après leur pension de le faire de manière plus importante. Troisièmement, elle vise à garantir la viabilité du système belge des pensions sur le long terme.

Le Conseil des ministres fait valoir qu'il est admissible que, dans le cadre d'une réforme visant à la réalisation de cet objectif triple, la possibilité de cumuler la pension de retraite avec les allocations de chômage ait été supprimée.

A.2.1.4. Il rappelle que l'interdiction d'un cumul de cette nature existait déjà dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, en vertu de l'article 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 « relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés », et que cette interdiction connaissait également une exception relative aux pensions de survie, pour lesquelles un cumul était autorisé durant douze mois au maximum.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient en outre que la disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés, dès lors qu'elle met un terme non pas à une autorisation de cumul illimité, mais à un régime dans lequel la réglementation en matière de chômage réduisait l'octroi de revenus de remplacement en cas de cumul avec une pension de retraite incomplète. Il souligne que le cumul était autorisé uniquement pour les chômeurs qui bénéficiaient d'une pension incomplète et non pour ceux qui bénéficiaient d'une pension de retraite complète.

Il fait valoir que la disposition en cause ne supprime pas la pension de retraite, mais la suspend pour les mois calendriers au cours desquels la personne qui bénéficie de cette pension perçoit effectivement un revenu de remplacement, de sorte qu'une fois que la personne concernée cesse de percevoir les allocations de chômage, le paiement de sa pension reprend.

Le Conseil des ministres estime enfin que la personne concernée dispose encore du droit de renoncer au bénéfice du revenu de remplacement, afin de préserver ses droits à la pension.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 91, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 avec l'article 23 de la Constitution.

L'article 91, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 dispose :

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

B.2.1. La disposition en cause, telle qu'elle est applicable dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, interdit, notamment, le cumul de toute pension de retraite du secteur public avec un revenu de remplacement.

B.2.2. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que l'affaire soumise au juge *a quo* porte uniquement sur la suppression de la possibilité de cumuler une pension de retraite du secteur public incomplète (ci-après : une pension incomplète) avec des allocations de chômage destinées aux personnes qui ont accompli une partie de leur carrière dans le secteur public et une autre dans le secteur privé et auxquelles ces deux prestations de sécurité sociale ont été accordées avant la date à laquelle la disposition en cause produit ses effets, à savoir le 1er septembre 2013.

La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.3.1.1. Avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 28 juin 2013, le cumul d'une pension de retraite du secteur public avec un revenu de remplacement était réglé 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 » (ci-après : la loi du 5 avril 1994).

B.3.1.2. À l'origine, l'article 13, § 1er, de la loi du 5 avril 1994 suspendait durant toute l'année civile la pension de retraite ou de survie qui était accordée aux personnes ayant perçu, durant cette année civile, une allocation pour cause d'interruption de carrière ou de réduction des prestations.

B.3.1.3. L'article 62 de la loi du 25 avril 2007 « relative aux pensions du secteur public » a remplacé l'article 13, § 1er, de la loi du 5 avril 1994 en vue d'étendre la suspension de la pension de retraite pour les retraités qui percevaient une indemnité complémentaire accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle ou une allocation pour cause de crédit-temps. Contrairement à ce que l'article 13, § 1er, de la loi du 5 avril 1994 prévoyait initialement, la pension de retraite n'était toutefois suspendue que pour les mois durant lesquels ces prestations étaient perçues. En outre, le législateur a autorisé le cumul pour les retraités qui percevaient une allocation dans le cadre d'une interruption de carrière ou d'une réduction des prestations en vue d'assurer des soins palliatifs, pour congé parental ou pour l'assistance ou l'octroi de soins à un membre de son ménage ou à un membre de sa famille jusqu'au deuxième degré souffrant d'une maladie grave.

La loi du 5 avril 1994 ne prohibait donc pas le cumul d'une pension de retraite avec des allocations de chômage.

B.3.2.1. Par ailleurs, la réglementation relative à l'assurance chômage encadre le cumul d'allocations de chômage avec d'autres revenus.

B.3.2.2. L'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » (ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991) dispose :

« § 1er. Le chômeur qui peut prétendre à une pension complète ne peut bénéficier des allocations.

§ 2. Le chômeur qui bénéficie d'une pension incomplète ou d'une pension de survie peut bénéficier des allocations dans les limites de l'article 130. Le chômeur qui bénéficie d'une allocation de transition peut bénéficier des allocations, sans qu'il ne soit fait application des limites de l'article 130.

Le bénéfice des allocations est toutefois accordé à la condition que le chômage ne soit pas causé par un arrêt ou une diminution du travail du fait du bénéfice d'une pension ou de l'allocation de transition et à la condition que le régime sur la base duquel la pension est accordée :

1° n'interdise pas le cumul de la pension avec les allocations;

2° ne subordonne pas le bénéfice de la pension ou le montant de la pension à des conditions qui limitent la disponibilité pour le marché de l'emploi.

Les conditions de l'alinéa 2 sont également applicables si le chômeur est dispensé de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi.

[...] ».

B.3.2.3. L'article 130, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit que le montant journalier de l'allocation de chômage est diminué de la partie du montant journalier de la pension qui excède 10,18 euros.

Ces dispositions sont toujours applicables.

B.3.3. L'article 99 de la loi-programme du 28 juin 2013 a abrogé la loi du 5 avril 1994.

L'article 91, alinéa 1er, en cause, de la loi-programme du 28 juin 2013 fait partie du chapitre 1er du titre 8 de cette loi, qui fixe les règles applicables au cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement.

B.3.4. Les travaux préparatoires de la loi-programme du 28 juin 2013 exposent :

« Pour les pensionnés qui souhaitent travailler volontairement après leur pension, l'accord gouvernemental prévoit une réforme du régime de cumul d'une pension avec une activité professionnelle autorisée.

L'actuel régime de cumul qui prévoit une limite annuelle pour les revenus autorisés et une sanction en cas de dépassement de cette limite de revenu, est maintenu, mais le pourcentage à partir duquel la pension est suspendue, est porté de 15 % à 25 %. La distinction entre les pensionnés avec et sans charge d'enfant est maintenue.

Pour les personnes qui, en 2013, au moment du premier paiement d'une pension de retraite comptent 42 années de carrière et ont 65 ans, la limite des revenus professionnels est supprimée. Ces pensionnés pourront à l'avenir cumuler de manière illimitée.

[...]

À l'avenir, le cumul d'une pension de retraite avec un revenu de remplacement, en ce compris les allocations pour cause d'interruption de carrière, crédit-temps ou congés thématiques, entraînera une suspension de la pension de retraite. Le cumul d'une pension de survie avec un revenu de remplacement, en ce compris les allocations pour interruption de carrière, crédit-temps ou congés thématiques, reste possible pendant douze mois consécutifs ou non, éventuellement en combinaison avec une activité professionnelle autorisée pour laquelle [les] montants limites sont d'application » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2853/003, pp. 17-18).

B.3.5. Le commentaire relatif à la disposition en cause précise :

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

Le nouvel article [91] prévoit une interdiction absolue de cumul d'une pension de retraite du secteur public avec un revenu de remplacement de sorte que désormais, la pension de retraite sera suspendue tous les mois calendriers pendant lesquels la personne concernée bénéficie d'un revenu de remplacement, à moins qu'elle ne renonce au paiement de son revenu de remplacement » (*ibid.*, p. 28).

B.3.6.1. L'article 102 de la loi-programme du 28 juin 2013 dispose :

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

[...].

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

B.3.6.2. Les travaux préparatoires indiquent que l'alinéa 3 de cet article « contient une disposition transitoire qui a pour but d'éviter par l'effet des dispositions rétroactives de la présente loi, [que] ne doivent être diminués des arrérages de pension qui sont relatifs à la période comprise entre le 31 décembre 2012 et le premier jour du deuxième mois [qui suit celui] durant lequel la présente loi sera publiée au *Moniteur belge* » (*ibid.*, p. 32).

Ils soulignent :

« [Cette disposition] limite en effet cette rétroactivité aux effets qui jouent en la faveur des pensionnés (par exemple à la suite de l'augmentation des montants limites, de l'augmentation de la marge qui passe de 15 % à 25 %, de la possibilité de percevoir des revenus d'appoint illimités à partir de l'âge de 65 ans moyennant 42 années de carrière, etc.). Dans les ca[s] plutôt exceptionnel[s] où les nouvelles dispositions seraient défavorables aux pensionnés (par exemple car à compter du 1er janvier 2013, l'allocation pour interruption de carrière en vue de fournir des soins palliatifs est aussi perçue comme un revenu de remplacement pour les personnes qui peuvent cumuler leur pension de survie avec un revenu de remplacement pendant 12 mois civils), ces nouvelles dispositions n'ont pas d'effet rétroactif » (*ibid.*, pp. 32-33).

B.3.7.1. L'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013 a fait l'objet d'une modification postérieure à la période litigieuse. L'article 4 de la loi du 18 décembre 2015 « en matière d'assimilation d'une période de non-activité de certains membres de la police intégrée pour la condition de carrière pour partir en pension anticipée, en matière de cumul avec une pension du secteur public, en matière de revenu garanti aux personnes âgées, et en matière de pensions du personnel navigant de l'aviation civile » (ci-après : la loi du 18 décembre 2015) insère, dans l'article 91 de la loi-programme, un alinéa 5 qui prévoit que, par dérogation, une pension de retraite accordée pour inaptitude physique peut être cumulée de façon illimitée avec une allocation de chômage, avec une indemnité d'incapacité primaire ou avec une indemnité d'invalidité. Cette disposition produit ses effets rétroactivement à partir du 1er janvier 2013.

B.3.7.2. Les travaux préparatoires de la loi du 18 décembre 2015 apportent des précisions au sujet de la disposition en cause :

« La mise en œuvre de [l'article 91 de la loi-programme du 28 juin 2013] a rapidement fait apparaître que l'interdiction complète de cumul aboutit dans certaines situations de pension pour inaptitude physique à des effets non désirés, voire inacceptables.

Ainsi, à titre d'exemple, l'on peut citer le cas d'un professeur qui est nommé pour un horaire de 4/10èmes et qui, pour les 6/10èmes restants de sa fonction, exerce comme temporaire ou contractuel.

Si ce professeur tombe malade pour une longue période, il va avoir droit à terme à une pension de retraite pour inaptitude physique du chef de sa fonction à 4/10èmes et, pour sa fonction à 6/10èmes, à une indemnité de maladie dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité. [...].

[...] Pris séparément, aucun de ces deux avantages n'atteint cependant à lui seul un montant permettant de vivre décemment, alors qu'avant sa maladie ce professeur bénéficiait d'une rémunération correspondant au total à une fonction complète. Si rien ne change, l'intéressé devra sans doute faire appel aux services du CPAS pour bénéficier d'une aide sociale.

[...] Si la personne est licenciée dans sa fonction contractuelle, elle peut prétendre à une allocation de chômage. En pareil cas, dans l'hypothèse où cette personne serait pensionnée pour inaptitude physique dans sa fonction statutaire, l'interdiction de cumul évoquée aboutit à la même situation que celle se produisant en cas de bénéfice d'une indemnité de maladie.

Tel n'a cependant jamais été l'objectif visé par l'interdiction totale de cumul. Celle-ci avait uniquement pour but d'empêcher que certaines situations estimées trop favorables, ne se reproduisent dorénavant.

Aussi, afin d'éviter d'aboutir à des situations extrêmes, le principe de l'interdiction totale de cumul est assoupli en faveur des pensions de retraite pour inaptitude physique. Ces pensions pourront, avec effet rétroactif au 1er janvier 2013, à nouveau être librement cumulées avec une allocation de chômage, une indemnité d'incapacité primaire ou une indemnité d'invalidité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1502/001, pp. 5-6).

Quant au fond

B.4.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

Les droits garantis par l'article 23 de la Constitution comprennent notamment le droit à la sécurité sociale.

B.4.2. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.4.3. Il ressort du texte et des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant entendait non seulement garantir des droits, mais également instituer des obligations, partant de l'idée que « le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 16-17). C'est pourquoi les législateurs, lorsqu'ils garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, doivent prendre en compte, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 23, les « obligations correspondantes ».

En matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il n'appartient à la Cour de sanctionner le choix politique posé par le législateur et les motifs qui le fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable.

B.5.1. Comme il est dit en B.3.1.3, la loi du 5 avril 1994 ne prohibait pas le cumul d'une pension de retraite avec des allocations de chômage.

B.5.2. En ce qu'elle est applicable aux personnes qui n'ont demandé leur pension de retraite dans le secteur public qu'après son entrée en vigueur, la disposition en cause interdit uniquement le cumul d'une pension anticipée du secteur public demandée volontairement avec une allocation de chômage. L'interdiction de cumul en cause ne concerne, dans cette mesure, que les personnes qui ont combiné une carrière partielle ou à temps partiel dans le secteur public avec une carrière partielle ou à temps partiel dans le secteur privé et qui ont volontairement choisi, en ce qui concerne leur carrière dans le secteur public, de quitter le marché de l'emploi, alors qu'en ce qui concerne leur carrière dans le secteur privé, elles ont choisi de rester sur le marché de l'emploi.

B.5.3. La disposition en cause a également pour effet de contraindre les personnes qui ont demandé leur pension anticipée avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause à renoncer au bénéfice des allocations de chômage qu'elles percevaient, sous peine de voir leur pension suspendue.

B.5.4. La législation en matière de pension du secteur public est dictée par le souci de garantir un revenu au terme de la carrière active dans ce secteur.

La finalité de l'assurance-chômage consiste à prévoir un revenu de remplacement pour celui qui est encore apte au travail et qui souhaite être actif sur le marché de l'emploi, mais qui est tombé au chômage pour des raisons indépendantes de sa volonté.

B.5.5. Les personnes qui n'ont accompli qu'une partie de leur carrière dans le secteur public ne peuvent prétendre qu'à une pension incomplète. Toutefois, avant l'adoption de la disposition en cause, les personnes concernées pouvaient également obtenir des allocations de chômage, fût-ce pour un montant limité, conformément à l'arrêté royal du 25 novembre 1991, le temps de trouver un emploi complémentaire ou d'obtenir une pension de retraite pour la partie de leur carrière qu'elles avaient accomplie en qualité de travailleur salarié.

B.5.6. En privant les bénéficiaires d'une pension incomplète qui n'ont accompli qu'une partie de leur carrière dans le secteur public du droit de continuer à bénéficier des allocations de chômage après le 1er septembre 2013, la disposition en cause risque de placer ces personnes dans une situation précaire, alors que leur retour à l'emploi est plus difficile en raison de leur âge. Contrairement aux personnes qui ont décidé de partir à la retraite après que la disposition en cause a sorti ses effets, ces personnes ne disposent plus de la possibilité de prolonger leur carrière dans le secteur public afin d'éviter de subir les conséquences financières de l'interdiction du cumul de la pension de retraite avec les allocations de chômage.

B.5.7. Il en résulte que le degré de protection de leur droit à la sécurité sociale pourrait être significativement réduit.

Pour être compatible avec l'article 23 de la Constitution, cette réduction significative doit être justifiée par des motifs d'intérêt général.

B.6. Dans son mémoire, le Conseil de ministres fait valoir que la disposition en cause est justifiée au regard des finalités générales du chapitre 1er du titre 8 de la loi-programme du 28 juin 2013, à savoir l'objectif d'harmoniser le régime des pensions du secteur public avec le régime des pensions des travailleurs salariés, la volonté de permettre aux retraités qui souhaitent travailler après leur pension de le faire de manière plus importante et le souci de garantir la viabilité sur le long terme du système des pensions.

En outre, il ressort des travaux préparatoires de l'article 4 de la loi du 18 décembre 2015, reproduits en B.3.7.2, que le législateur avait également l'intention d'empêcher que certaines situations estimées trop favorables se reproduisent.

B.7. Le Conseil des ministres ne démontre pas que l'objectif de permettre aux retraités qui souhaitent travailler volontairement après leur pension de le faire de manière plus importante serait mieux servi si, à partir du 1er septembre 2013, les bénéficiaires d'une pension incomplète étaient privés des allocations de chômage qu'ils percevaient avant cette date.

B.8. En suspendant la pension incomplète des bénéficiaires d'allocations de chômage, la disposition en cause a pour objectif d'inciter les membres du personnel statutaire du secteur public à prolonger leur carrière dans ce secteur jusqu'à l'âge légal de la pension, de sorte qu'elle repose sur un motif d'intérêt général.

Comme il est dit en B.3.4, la loi-programme du 28 juin 2013 octroie aux retraités le droit de combiner, dans certaines limites, leur pension avec une activité professionnelle autorisée. Le législateur a pu raisonnablement estimer que ce droit ne devait être octroyé qu'aux retraités qui exercent effectivement cette activité professionnelle, alors qu'il devait être exclu qu'elle puisse donner lieu à un cumul d'une pension avec une allocation de chômage dans l'hypothèse où le retraité perdrait son emploi dans cette activité professionnelle autorisée.

L'objectif précité ne vaut toutefois pas pour les personnes, telle la demanderesse devant le juge *a quo*, dont la mise à la retraite a déjà été accordée avant que la disposition en cause sortisse ses effets, dès lors qu'elles ne disposent plus de la possibilité de prolonger leur carrière dans le secteur public pour éviter de subir les conséquences financières de la réforme. Lorsqu'elle a décidé de prendre sa retraite anticipée du secteur public, la partie demanderesse devant le juge *a quo* ne disposait pas des informations nécessaires pour choisir en connaissance de cause l'option qui préserverait le mieux son droit à la sécurité sociale.

B.9. Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite. Étant donné que ces pensions sont financées au moyen de deniers publics, il peut se comprendre que le législateur décide de mettre fin à des possibilités de cumul jugées trop favorables. La recherche de la maîtrise des coûts budgétaires des pensions de retraite du secteur public constitue en outre un objectif légitime.

B.10. Pour apprécier la disposition en cause, il convient toutefois de tenir également compte du risque de précarité auquel sont exposés les bénéficiaires d'une pension incomplète qui n'ont accompli qu'une partie de leur carrière dans le secteur public et dont la mise à la retraite a été accordée avant que cette disposition produise ses effets, de sorte qu'ils ne peuvent plus prolonger leur carrière dans le secteur public.

B.11. Dès lors que, comme il est dit en B.2.2, la question préjudicielle porte sur la situation des personnes dont la pension pour leur carrière dans le secteur public leur a été accordée avant le 1er septembre 2013 et qui, à cette date, n'avaient pas encore pris leur retraite en qualité de travailleur salarié, le nombre de personnes concernées est en outre réduit.

Ces personnes ne peuvent bénéficier du cumul d'une pension de retraite avec des allocations de chômage que pour une période limitée. Il découle en effet de l'article 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 « relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés » que ce cumul doit en tout cas prendre fin le jour où la personne concernée perçoit sa pension de retraite de travailleur salarié.

B.12. Ni les travaux préparatoires de la disposition en cause ni d'autres éléments ne font apparaître d'une quelconque manière pourquoi la suspension de la pension de retraite serait justifiée pour les personnes visées en B.11 qui ont accompli une partie de leur carrière dans le secteur public et une autre dans le secteur privé, lorsque ces personnes perçoivent, outre une pension de retraite du secteur public incomplète, des allocations de chômage en rapport avec leur occupation dans le secteur privé.

B.13.1. Il ressort de ce qui précède que le recul significatif, occasionné par la disposition en cause, du degré de protection du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23 de la Constitution à l'égard des bénéficiaires d'une pension incomplète qui n'ont accompli qu'une partie de leur carrière dans le secteur public et qui bénéficiaient des allocations de chômage avant la date à laquelle l'article 91, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 produit ses effets ne peut être justifié par aucun motif d'intérêt général.

B.13.2. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'il supprime toute possibilité de cumuler une pension de retraite du secteur public incomplète avec des allocations de chômage pour les personnes qui n'ont accompli qu'une partie de leur carrière dans le secteur public et qui bénéficiaient de ces deux prestations de sécurité sociale avant la date à laquelle il produit ses effets, l'article 91, alinéa 1er, de la loi-programme du 28 juin 2013 viole l'article 23 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 6 mai 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût