



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 40/2024
du 27 mars 2024
Numéro du rôle : 8079

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 108, 1°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, posée par le Tribunal du travail de Gand, division de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 30 août 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 septembre 2023, le Tribunal du travail de Gand, division de Gand, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 108, 1°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre :

- les chômeurs indemnisés qui n'ont pas atteint l'âge légal de la retraite en Belgique et qui, durant leurs périodes d'incapacité de travail, visées à l'article 100, § 1er, de la loi précitée, peuvent prétendre aux indemnités d'incapacité de travail à charge de l'organisme de sécurité sociale compétent et

- les chômeurs indemnisés visés à l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage qui ont quant à eux atteint l'âge légal de la retraite en Belgique, pour autant qu'ils soient privés du bénéfice des indemnités d'incapacité de travail durant les périodes d'incapacité de travail, alors que, du fait de l'âge de la retraite plus élevé dans le pays d'occupation qui est limitrophe de la Belgique, ceux-ci ne peuvent pas encore prétendre, eux non plus, à leur pension de retraite dans ce pays d'occupation

et parce qu'ils sont contraints, dès le début de l'incapacité de travail, de faire valoir leur droit à une pension dans le pays de résidence, pension qui, eu égard à la condition d'avoir travaillé au moins 15 ans à l'étranger, citée dans l'article 64, alinéa 2, 2°, c), de l'arrêté portant réglementation du chômage, ne représente qu'une fraction de la pension à laquelle peuvent prétendre les personnes qui ont toujours été occupées en Belgique et qui ont la même carrière professionnelle ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Liesbeth Vandenplas, avocate au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 31 janvier 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

G.S., partie devant la juridiction *a quo*, est né le 19 juillet 1956. Il est domicilié en Belgique, mais il a travaillé aux Pays-Bas comme travailleur frontalier pendant plus de 22 ans.

Le 16 décembre 2020, il devient chômeur. Il bénéficie ensuite d'allocations de chômage.

Le 19 juillet 2021, il atteint l'âge de 65 ans, soit l'âge légal de la pension en Belgique. Dès lors qu'il a travaillé aux Pays-Bas, il a droit à une pension dans ce pays aussi, même si l'âge légal de la pension le concernant aux Pays-Bas a été fixé à 66 ans et 10 mois. Il n'a donc pu recevoir sa pension néerlandaise qu'à partir du 19 mai 2023.

En application de l'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » (ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991), tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 12 décembre 2018 « modifiant l'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage », il bénéficie, à partir du 1er août 2021, soit après avoir atteint l'âge légal de la pension en Belgique, d'allocations de chômage en Belgique, et ce, jusqu'au moment où il peut prétendre à la pension qui lui est accordée en vertu de la législation néerlandaise.

Le 13 juillet 2022, il doit subir une intervention chirurgicale. Il est en incapacité de travail du 13 juillet 2022 au 24 août 2022. Sa mutuelle rejette sa demande d'octroi d'une indemnité d'incapacité de travail, au motif qu'il était au chômage au début de l'incapacité de travail. Selon la réglementation applicable, il ne serait possible de verser une indemnité d'incapacité de travail qu'aux assurés qui sont salariés ou qui ont un statut indépendant après qu'ils ont atteint l'âge de la pension. Selon l'Office national de l'emploi, il n'a pas non plus droit aux allocations de chômage durant cette période d'incapacité de travail, dès lors qu'il n'est pas disponible sur le marché de l'emploi.

Il introduit ensuite devant le Tribunal du travail de Gand, division de Gand, à savoir la juridiction *a quo*, une action dans le cadre de laquelle il demande à titre principal qu'il soit dit pour droit qu'il a droit aux allocations de

chômage pour la période du 13 juillet 2022 au 24 août 2022 et, en ordre subsidiaire, qu'il soit dit pour droit qu'il a droit à des indemnités d'incapacité de travail pour cette même période. Il demande à la juridiction *a quo* d'écarter l'application de l'article 108, 1°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994), pour cause de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La juridiction *a quo* considère que l'Office national de l'emploi a correctement appliqué les articles 60 et 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en affirmant qu'il n'avait pas droit aux allocations de chômage pour la période du 13 juillet 2022 au 24 août 2022. Selon la juridiction *a quo*, il y a toutefois lieu de vérifier si l'article 108, 1°, de la loi du 14 juillet 1994 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Dès lors que l'article 108, 1°, de la loi du 14 juillet 1994 n'a pas été adapté dans le même sens que l'article 64, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la question se pose de savoir s'il existe une distinction injustifiée entre les chômeurs indemnisés, selon qu'ils ont atteint ou non l'âge légal de la pension en Belgique. C'est dans cette circonstance que la juridiction *a quo* décide, d'office, de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. En ordre principal, le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle est irrecevable, parce qu'elle n'est pas utile à la solution du litige au fond. En effet, l'article 108, 1°, en cause, de la loi du 14 juillet 1994 ne s'applique pas à la situation de la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*. Cette disposition porte uniquement sur la situation d'une incapacité de travail qui commence avant le mois qui suit celui au cours duquel l'intéressé a atteint l'âge légal de la pension, et non sur la situation d'une incapacité de travail qui ne commence qu'après le mois au cours duquel l'intéressé a atteint l'âge légal de la pension.

Dès lors que la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* avait déjà atteint l'âge légal de la pension en Belgique le 19 juillet 2021, alors qu'elle n'a été en incapacité de travail qu'à partir du 13 juillet 2022, l'article 108, 1°, de la loi du 14 juillet 1994 ne lui est pas applicable.

A.1.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle appelle une réponse négative parce que les catégories de travailleurs qui y sont mentionnées ne sont pas comparables. D'une part, les travailleurs qui n'ont pas encore atteint l'âge de 65 ans et qui sont au chômage et, d'autre part, les travailleurs qui ont déjà atteint l'âge de 65 ans et qui relèvent du régime de chômage spécifique applicable aux travailleurs frontaliers se trouvent dans des situations différentes du point de vue du système belge de sécurité sociale. En ce qui concerne les travailleurs relevant de la première catégorie, la question ne saurait se poser de savoir si les travailleurs concernés peuvent ou non continuer à prétendre à une indemnité d'incapacité de travail ou à une allocation de chômage après le mois au cours duquel ils ont atteint l'âge de 65 ans, dès lors qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge légal de la pension. Pour les travailleurs relevant de la seconde catégorie, en revanche, cette question peut se poser, puisque ces travailleurs ont déjà atteint l'âge légal de la pension.

A.1.3. En ordre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

La différence de traitement entre les catégories de travailleurs comparées dans la question préjudicielle repose sur un critère objectif, à savoir la période au cours de laquelle survient l'incapacité de travail de l'intéressé : avant ou à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel le travailleur a atteint l'âge de 65 ans.

La différence de traitement poursuit un objectif légitime, à savoir éviter une double couverture par deux branches différentes de la sécurité sociale, en l'espèce l'incapacité de travail et la pension de retraite, et garantir la solidarité entre les citoyens en affectant au mieux les ressources de la sécurité sociale. La différence de traitement est pertinente au regard de cet objectif. Les travailleurs relevant de la première catégorie ne peuvent en effet pas encore prétendre à une pension de retraite, de sorte qu'il ne saurait être question d'une double couverture

par l'octroi d'indemnités d'incapacité de travail et d'une pension de retraite. Les travailleurs relevant de la seconde catégorie, en revanche, peuvent déjà prétendre à une pension de retraite, de sorte qu'il pourrait effectivement être question d'une double couverture par l'octroi d'indemnités d'incapacité de travail et d'une pension de retraite, si le législateur belge n'avait pas instauré une interdiction de cumul.

Enfin, la différence de traitement est raisonnablement proportionnée aux objectifs poursuivis. Le Conseil des ministres souligne que les travailleurs frontaliers en Belgique bénéficient déjà d'un régime de pension particulier, mais extinctif. Le régime de pension belge prévoit en effet une pension de travailleur frontalier, laquelle consiste en un complément à la pension étrangère pour atteindre le niveau de la pension belge. De plus, le législateur belge a élaboré en 2018 un régime de faveur en termes d'allocations de chômage pour certains travailleurs frontaliers, notamment pour les travailleurs frontaliers au chômage ayant au moins une carrière de quinze années comme travailleur frontalier. En ce qui concerne les indemnités d'incapacité de travail, le législateur belge traite strictement de la même manière les travailleurs frontaliers et les travailleurs non frontaliers. Pour les travailleurs de ces deux catégories en effet, il est mis fin au droit aux indemnités d'incapacité de travail à partir du premier jour du mois au cours duquel l'assuré social en incapacité de travail (et au chômage) peut faire valoir ses droits à la pension de retraite. Les travailleurs de ces deux catégories sont donc indirectement tenus de faire valoir leur droit à la pension de retraite s'ils souhaitent recevoir un revenu de remplacement. Certes, les travailleurs non frontaliers peuvent, dans cette situation, prétendre à une pension complète, alors que les travailleurs frontaliers ne peuvent prétendre qu'à une pension belge limitée et incomplète, en attendant d'atteindre l'âge légal de la pension applicable dans le pays d'occupation, en l'espèce les Pays-Bas. Cette problématique à laquelle sont confrontés les travailleurs frontaliers ne saurait toutefois être imputée au législateur belge, mais résulte des règles de coordination au niveau européen. Selon le Conseil des ministres, ce n'est pas aux autorités belges d'offrir une solution qui grèverait financièrement la sécurité sociale belge à une problématique engendrée par une modification législative étrangère, en l'occurrence néerlandaise. Selon le Conseil des ministres, il résulte de ce qui précède que la distinction est raisonnablement proportionnée aux objectifs poursuivis et que le législateur n'a pas appliqué de manière manifestement déraisonnable le large pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 108, 1^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi du 14 juillet 1994). Cette disposition concerne l'octroi d'indemnités d'incapacité de travail au-delà de l'âge légal de la pension en Belgique.

B.1.2. L'article 100, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994 reconnaît comme travailleur incapable de travailler « le travailleur qui a cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de sa capacité de gain, à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail, dans le groupe de professions dans lesquelles se range l'activité professionnelle exercée par l'intéressé au moment où il est devenu incapable de travailler ou dans les diverses professions qu'il a ou qu'il aurait pu exercer du fait de sa formation professionnelle ».

B.1.3. La loi du 14 juillet 1994 prévoit deux types d'indemnités d'incapacité de travail.

Une indemnité d'incapacité primaire est en principe due au titulaire visé à l'article 86, § 1er, de cette loi qui est en incapacité de travail au sens de l'article 100 de la même loi, pour chaque jour ouvrable de la période d'un an prenant cours à la date de début de son incapacité de travail ou pour chaque jour de cette même période assimilé à un jour ouvrable par un règlement du Comité de gestion du service des indemnités (article 87, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994).

Lorsque l'incapacité de travail se prolonge après la période d'incapacité primaire d'un an, le titulaire perçoit des indemnités d'invalidité (article 93, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994).

B.1.4. L'article 108, 1°, en cause, de la loi du 14 juillet 1994, dans sa version applicable à l'affaire pendante devant la juridiction *a quo*, avant sa modification par la loi du 4 juin 2023 « modifiant, en ce qui concerne l'assurance indemnités et maternité, la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 », dispose :

« Les indemnités sont refusées au titulaire :

1° à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il atteint l'âge de la pension déterminé par l'article 2 ou 3 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 de pensions ».

B.1.5. Cette disposition trouve son origine dans l'article 60 de la loi du 9 août 1963 « instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité », tel qu'il a été remplacé par l'article 25 de la loi du 27 juin 1969 « modifiant la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ».

B.1.6. Les travaux préparatoires de cette disposition exposent :

« L'un des objectifs majeurs de l'assurance contre la maladie et l'invalidité consiste à garantir la sécurité d'existence des travailleurs lorsque la rémunération n'est plus accordée par suite d'incapacité de travail. En vue de rencontrer cette éventualité, il est fait appel à la solidarité de tous les citoyens. Il est évident que les autorités responsables sont tenues de réserver les fonds collectifs, forcément limités, aux cas dans lesquels la sécurité d'existence se trouve effectivement compromise. Sous ce rapport, il convient de rappeler que la législation sociale, entendue dans son sens le plus large, et qui comprend aussi bien la législation du travail que la sécurité sociale, doit être considérée comme un ensemble. Dès lors, tout double emploi doit être évité, par des efforts constants en vue de délimiter, d'une manière aussi précise que possible, les objectifs propres à chacun des secteurs de la législation sociale.

Dans cette perspective se situe le problème du cumul possible entre l'indemnité d'incapacité et certaines autres ressources dont le titulaire peut disposer.

La loi du 9 août 1963 énumère certains cas dans lesquels les indemnités sont refusées. Il s'agit plus spécialement des périodes pour lesquelles le travailleur continue à recevoir une rémunération en vertu des dispositions légales relatives au salaire hebdomadaire ou mensuel garanti et, en outre, de la période des vacances annuelles, lorsque le début de l'incapacité se situe dans une telle période.

Les motifs de cette exclusion peuvent difficilement être contestés. Le présent projet de loi élargit l'énumération des cas dans lesquels les indemnités sont refusées, de telle façon que les indemnités ne seront plus accordées dans des circonstances analogues, soit lorsqu'en vertu de la législation du travail ou de certaines normes contractuelles ou statutaires, le travailleur a droit à des sommes égales au niveau de la rémunération perdue ou qui s'en rapprochent, soit lorsqu'une indemnité est due par certains autres secteurs de la sécurité sociale tel, par exemple, le pécule de vacances annuelles » (*Doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, n° 73, pp. 4-5).

B.1.7. Interrogé sur cette disposition le 24 décembre 2012 à la Chambre, le secrétaire d'État aux Affaires sociales, aux Familles et aux Personnes handicapées, chargé des Risques professionnels a répondu :

« Le fait d'atteindre l'âge de la pension a en effet un impact sur l'assurance indemnités pour travailleurs salariés :

- Les indemnités de maladie sont refusées à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel un bénéficiaire atteint l'âge légal de la pension.
- Si le bénéficiaire concerné a continué de travailler après avoir atteint l'âge de la pension, les indemnités de maladie sont refusées à partir du premier jour du deuxième mois suivant celui au cours duquel l'incapacité de travail a débuté.

Je dois toutefois souligner que cette disposition peut être appliquée plusieurs fois, plus exactement au sens où le droit limité aux indemnités d'incapacité de travail continue d'exister chaque fois qu'une nouvelle période d'incapacité de travail est reconnue.

[...]

La *ratio legis* de ces dispositions est qu'en cas d'incapacité de travail (de longue durée), la personne concernée peut faire valoir ses droits à une pension de vieillesse à partir du moment où l'âge légal de la pension a été atteint. La personne concernée pourra donc toujours s'appuyer sur la pension qui lui est garantie indépendamment de la maladie ou de l'invalidité.

Par ailleurs, cette motivation ne s'applique pas seulement au secteur des indemnités. La réglementation sur le chômage comprend elle aussi une disposition similaire » (*Q. R.*, Chambre, 2012-2013, 24 décembre 2012, QRVA 53-094, pp. 237-238).

B.2.1. La question préjudicielle renvoie également à l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » (ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

L'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose :

« Le chômeur ne peut plus bénéficier des allocations à partir du premier jour du mois civil qui suit celui de son 65e anniversaire.

L'alinéa 1er n'est pas d'application :

[...]

2° au travailleur qui satisfait simultanément aux conditions suivantes :

a) le travailleur prétend aux allocations comme chômeur complet conformément aux articles 100 ou 103;

b) le travailleur ne peut pas prétendre à une pension au sens de l'article 65 accordée par ou en vertu d'une législation étrangère;

c) le travailleur tombe sous l'application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et a été occupé habituellement en qualité d'ouvrier, d'employé ou d'ouvrier mineur dans un pays limitrophe de la Belgique, à condition qu'il ait conservé sa résidence principale en Belgique et y soit revenu en principe chaque jour;

d) le travailleur délivre la preuve qu'il était lié pendant une période ininterrompue ou non d'au moins quinze ans au total, par un contrat de travail avec un employeur, pour lequel il était occupé conformément à la condition mentionnée sous c) ».

B.2.2. L'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit une exception au principe général, inscrit au premier alinéa de cette même disposition, selon lequel le chômeur ne peut plus bénéficier d'allocations de chômage à partir du premier jour du mois civil qui suit celui de son 65e anniversaire.

En vertu de cette disposition, qui a été insérée par l'arrêté royal du 12 décembre 2018 « modifiant l'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage » (ci-après : l'arrêté royal du 12 décembre 2018), une personne qui a été occupée pendant plus de quinze ans dans un pays limitrophe de la Belgique mais qui a conservé sa résidence principale en Belgique et qui y est revenue en principe chaque jour peut encore recevoir des allocations de chômage après son 65e anniversaire, à condition qu'elle ne puisse pas prétendre à une pension étrangère, et ce tant qu'elle ne peut pas prétendre à une pension accordée par ou en vertu d'une législation étrangère.

B.2.3. Dans le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 12 décembre 2018, cette disposition a fait l'objet des explications suivantes :

« Le présent arrêté s'efforce de trouver une solution pour les travailleurs qui résident en Belgique mais sont occupés ordinairement dans un pays limitrophe de la Belgique. Selon le Règlement européen (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, le pays d'activité est compétent pour la pension de ces travailleurs, mais en ce qui concerne leur chômage, la compétence relève du pays de résidence. En cas d'âges de départ à la retraite différents, il peut arriver qu'un travailleur frontalier qui perd son emploi ne puisse prétendre ni à une indemnité de chômage (dans son pays de résidence), ni à une pension (dans son pays d'activité). Concrètement, cette situation peut se produire pour un travailleur habitant en Belgique et travaillant aux Pays-Bas. S'il est sans emploi, il ne pourra plus prétendre à une allocation de chômage en Belgique à partir de 65 ans en vertu de la législation actuelle, tout en ne pouvant obtenir une pension qu'à un âge plus avancé en vertu de la législation néerlandaise.

[...]

L'objectif du présent arrêté concorde avec celui de la proposition de loi visant à renforcer la protection sociale des travailleurs frontaliers (*Doc. parl.* Chambre 2017-2018, Doc 54.2597/001). Comme indiqué dans le développement de cette proposition de loi, la législation belge en matière de pensions prévoit un complément de pension pour les travailleurs frontaliers (article 5, § 7 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). Toutefois, l'article 198 de la loi-programme (I) du 19 décembre 2014 a réformé ce complément de pension notamment de façon à ce que celui-ci ne soit plus valable qu'à partir du moment auquel la pension débute en vertu de la législation du pays d'activité.

Le présent arrêté a donc été adapté de façon à être conforme au régime spécifique existant pour le travailleur frontalier dans la législation relative aux pensions. Il offre donc une solution pour ces travailleurs qui, en raison des adaptations de la législation relative aux pensions apportées par la loi-programme du 19 décembre 2014, bénéficient de moins (voir d'aucun) de droits de pension que ceux dont ils auraient bénéficié sans ces adaptations. Ce faisant, le travailleur continuera à bénéficier d'une allocation de chômage en Belgique après son soixante-cinquième anniversaire jusqu'à ce qu'il puisse faire valoir ses droits à la pension à l'étranger » (Rapport au Roi, *Moniteur belge*, 31 décembre 2018, p. 106673).

Quant au fond

B.3. Par sa question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 108, 1°, en cause, de la loi du 14 juillet 1994 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les chômeurs indemnisés visés à l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui ont été occupés comme travailleurs frontaliers pendant une période d'au moins quinze ans au total et qui ont atteint l'âge légal de la pension en Belgique ne peuvent pas prétendre à des indemnités d'incapacité de travail durant les périodes d'incapacité de travail, alors que, dès lors que l'âge de la pension est plus élevé dans le pays d'occupation limitrophe de la Belgique, ils ne peuvent pas encore prétendre non plus à leur pension de retraite dans ce pays d'occupation.

La juridiction *a quo* compare cette catégorie de personnes avec les chômeurs indemnisés qui n'ont pas atteint l'âge légal de la pension en Belgique et qui, durant leurs périodes d'incapacité de travail, peuvent prétendre à des indemnités d'incapacité de travail. La Cour limite son examen à cette comparaison.

B.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige au fond, dès lors que l'article 108, 1°, de la loi du 14 juillet 1994 ne serait pas applicable à la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*.

B.4.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.4.3. Il ressort du jugement de renvoi que la juridiction *a quo* interroge la Cour sur une différence de traitement injustifiée qui serait née du fait que l'article 108, 1°, en cause, de la loi du 14 juillet 1994 n'a pas été adapté dans un sens analogue à l'insertion de l'article 64, alinéa 2, 2°, dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'arrêté royal du 12 décembre 2018. La juridiction *a quo* interroge donc la Cour sur la constitutionnalité de l'article 108, 1°, de la loi du 14 juillet 1994, en ce que cette disposition ne prévoit pas, pour les travailleurs chômeurs qui ont été occupés pendant au moins quinze ans comme travailleurs frontaliers et qui ont atteint l'âge légal de la pension en Belgique mais qui ne peuvent pas encore prétendre à leur pension étrangère, comme c'est le cas de la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, une exception à l'exclusion des personnes qui ont atteint l'âge légal de la pension en Belgique du bénéfice des indemnités d'incapacité de travail. La réponse à cette question préjudicielle n'est pas manifestement inutile à la solution du litige au fond.

B.5. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6. Le législateur dispose d'une marge d'appréciation étendue en matière sociale et économique. La Cour ne peut sanctionner le choix politique du législateur ainsi que les motifs qui le fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable.

B.7.1. Pour apprécier la compatibilité d'une norme législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour examine en premier lieu si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée sont suffisamment comparables.

B.7.2. Selon le Conseil des ministres, les deux catégories de personnes décrites en B.3 ne sont pas comparables, parce que les personnes relevant de la seconde catégorie n'ont pas encore atteint l'âge légal de la pension, de sorte que, pour elles, la question ne se poserait pas de savoir si elles peuvent prétendre ou non à une indemnité d'incapacité de travail après le mois au cours duquel elles ont atteint l'âge de 65 ans, alors que les personnes relevant de la première catégorie ont déjà atteint l'âge légal de la pension, de sorte que cette question se poserait en ce qui les concerne.

B.7.3. Dès lors que les deux catégories concernent des personnes qui sont au chômage et en incapacité de travail et qui souhaitent prétendre à une indemnité d'incapacité de travail, ces personnes sont suffisamment comparables au regard de l'exclusion du bénéfice des indemnités d'incapacité de travail prévue à l'article 108, 1°, en cause, de la loi du 14 juillet 1994.

B.8. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait d'avoir atteint ou non l'âge légal de la pension.

B.9.1. La disposition en cause concerne l'articulation entre le régime des indemnités d'incapacité de travail et le régime des pensions. Elle a des répercussions sur les deux prestations concernées, de sorte qu'il convient d'avoir égard à l'objet de chacun de ces deux régimes.

B.9.2. L'objet du régime des pensions de retraite est d'octroyer aux personnes qui ont atteint l'âge légal de la pension un droit à la perception d'une pension en contrepartie de leur carrière, indépendamment de leur aptitude au travail ou de leur situation socio-économique.

B.9.3. L'objet des indemnités d'incapacité primaire est de fournir un revenu de remplacement aux travailleurs victimes de lésions ou de troubles fonctionnels qui ne sont plus aptes au travail, pour une période d'un an maximum. Lorsque l'incapacité de travail dure plus d'un an, le travailleur perçoit des indemnités d'invalidité, comme il est dit en B.1.3.

Il découle de l'article 136, § 2, de la loi du 14 juillet 1994 que l'assurance indemnités a un caractère résiduel par rapport aux indemnités qui sont perçues en vertu d'une autre

législation belge, d'une législation étrangère, du régime interne d'une organisation internationale ou supranationale ou du droit commun.

B.9.4. Comme il est dit en B.1.6, le législateur a considéré qu'il convenait de réserver les fonds collectifs de l'assurance maladie-invalidité aux cas dans lesquels la sécurité d'existence de la population active est effectivement compromise. Dans cette optique, il a établi une hiérarchie entre les revenus de remplacement, estimant que si, après un certain âge, le travailleur est en incapacité de travail, ces revenus doivent être pris en charge par une pension de retraite et non plus par l'assurance maladie-invalidité, sous la forme d'une indemnité. En d'autres termes, dès lors que les travailleurs qui ont atteint l'âge légal de la pension bénéficient de la possibilité de percevoir un revenu de remplacement spécifique, à savoir leur pension de retraite, il semblait superflu de leur permettre de privilégier la perception d'indemnités d'incapacité de travail.

B.10. Le refus des indemnités d'incapacité primaire à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le titulaire atteint l'âge légal de la pension permet en principe d'atteindre cet objectif.

Il n'est toutefois pas pertinent, au regard de cet objectif, que des travailleurs frontaliers au chômage qui, après avoir atteint l'âge légal de la pension en Belgique, reçoivent une allocation de chômage en vertu de l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 parce qu'ils ne peuvent pas encore prétendre à leur pension étrangère en raison du fait que l'âge de la pension est plus élevé dans ce pays d'occupation, soient exclus du bénéfice des indemnités d'incapacité de travail s'ils sont en incapacité de travail. Les travailleurs frontaliers précités ne peuvent, dans ce cas, prétendre à aucun autre revenu de remplacement, sauf, le cas échéant, à une pension belge limitée.

À cet égard, il y a lieu de tenir compte de la réforme, opérée par la loi-programme du 19 décembre 2014, de la pension accordée aux travailleurs frontaliers en vertu de la législation belge en matière de pension, c'est-à-dire du « complément à la pension de retraite égal à la différence entre le montant de la pension de retraite qu'il aurait obtenu si cette activité en qualité de travailleur salarié avait aussi été exercée en Belgique et ceci pour les périodes de cette activité pour lesquelles une pension légale étrangère est octroyée et le montant total de

l'ensemble des pensions légales et des avantages complémentaires, belges et étrangers » (article 5, § 7, alinéa 1er, 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 »). À la suite de cette réforme, la pension des travailleurs frontaliers, qui n'est encore accordée qu'aux travailleurs frontaliers qui étaient déjà occupés dans un pays limitrophe avant le 1er janvier 2015, n'est payable que dans la mesure où l'âge légal de la pension dans ce pays a été atteint et où la pension étrangère est payable. L'exception relative au fait d'atteindre l'âge de la pension en Belgique qui est prévue pour les travailleurs frontaliers à l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 vise à « [offrir] une solution pour ces travailleurs qui, en raison des adaptations de la législation relative aux pensions apportées par la loi-programme du 19 décembre 2014, bénéficient de moins (voir[e] d'aucun) de droits de pension que ceux dont ils auraient bénéficié sans ces adaptations » (arrêté royal du 12 décembre 2018, rapport au Roi, *Moniteur belge*, 31 décembre 2018, p. 106673).

Au regard des objectifs précités, il n'est ni pertinent ni raisonnablement justifié que le législateur n'ait pas prévu une exception analogue pour les travailleurs frontaliers qui sont au chômage et en incapacité de travail, afin que la législation en matière d'indemnités d'incapacité de travail corresponde au régime spécifique qui existe pour le travail frontalier dans la législation sur les pensions.

B.11. L'article 108, 1°, de la loi du 14 juillet 1994 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne prévoit pas que les chômeurs indemnisés visés à l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui ont été occupés en tant que travailleurs frontaliers pendant une période d'au moins quinze ans au total et qui ont atteint l'âge légal de la pension en Belgique puissent prétendre aux indemnités d'incapacité de travail durant les périodes d'incapacité de travail, et ce tant qu'ils ne peuvent pas prétendre à une pension accordée par ou en vertu d'une législation étrangère, alors que, pour les périodes où ils ne font pas l'objet d'une incapacité de travail, ils peuvent prétendre, sur la base de l'article 64, alinéa 2, 2°, précité, à des allocations de chômage tant qu'ils ne peuvent pas prétendre à une pension accordée par ou en vertu d'une législation étrangère.

B.12. Compte tenu, d'une part, de ce que l'octroi aux travailleurs frontaliers d'indemnités d'incapacité de travail au-delà de l'âge légal de la pension constitue, au même titre que l'octroi d'allocations de chômage visé à l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, un régime spécifique, et, d'autre part, de ce que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en la matière, il appartient au législateur de décider comment mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée en B.11.

Dans l'attente d'une intervention du législateur, il appartient cependant à la juridiction *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée, en octroyant au chômeur indemnisé visé en B.11 une indemnité d'incapacité de travail durant les périodes d'incapacité de travail, et ce tant que l'intéressé ne peut pas prétendre à une pension accordée par ou en vertu d'une loi étrangère.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 108, 1°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les chômeurs indemnisés visés à l'article 64, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » qui ont été occupés comme travailleurs frontaliers pendant une période d'au moins quinze ans au total et qui ont atteint l'âge légal de la pension en Belgique ne peuvent prétendre aux indemnités d'incapacité de travail durant les périodes d'incapacité de travail, et ce tant qu'ils ne peuvent pas prétendre à une pension accordée par ou en vertu d'une législation étrangère.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 mars 2024.

Le greffier

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen