



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 47/2022
du 24 mars 2022
Numéro du rôle : 7545**

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 27 de la loi du 28 avril 2003 « relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale », tel qu'il a été modifié par l'article 18 de la loi du 18 décembre 2015 « visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère complémentaire par rapport aux pensions de retraite », posée par le Tribunal du travail du Brabant wallon, division de Wavre.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, Y. Kherbache, T. Detienne et S. de Bethune, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 19 mars 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 mars 2021, le Tribunal du travail du Brabant wallon, division de Wavre, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 27 de la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, tel que modifié par l'article 18 de la loi du 18 décembre 2015 visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère complémentaire par rapport aux pensions de retraite, viole-t-il, ou non, les articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, combiné avec le principe de non rétroactivité des lois, en ce que, à partir du 1/1/2016, il traite de manière identique, sans justification objective raisonnable et sans avoir prévu de régime transitoire, tous les travailleurs prenant leur retraite légale en ce qu'ils voient les pensions complémentaires (Piliers II) être liquidées au même moment (concomitamment) alors que certains travailleurs, dont notamment Monsieur R., pour des raisons objectives propres (principalement de nature financière), ont entamé des démarches administratives pour

obtenir cette pension légale, avant l'entrée en vigueur de la loi du 18/12/2015, sans savoir et sans vouloir percevoir leurs pensions complémentaires concomitamment à leur pension légale ? ».

D.R., S.R., M.R. et C.R., assistées et représentées par Me P. Joassart, avocat au barreau de Bruxelles, ont introduit un mémoire.

Par ordonnance du 16 février 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Detienne 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 9 mars 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 mars 2022.

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*

La partie demanderesse devant le juge *a quo* travaillait dans le secteur pharmaceutique et avait souscrit deux polices d'assurance pension complémentaire. En février 2015, alors qu'elle est âgée de 62 ans, elle introduit une demande de pension de travailleur salarié avec effet au 1er janvier 2016. Elle ne désire toutefois pas liquider ses polices d'assurance complémentaire avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans, afin de pouvoir, dans l'intervalle, maintenir une occupation d'indépendant. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2015 « visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère complémentaire par rapport aux pensions de retraite », l'organisme d'assurance l'informe qu'il lui est désormais impossible de liquider lesdites polices postérieurement au départ à la pension légale. Face à ce refus, elle introduit une requête devant le juge *a quo*. À son décès, la procédure est reprise par ses ayants droit.

Constatant que le législateur n'a pas envisagé l'hypothèse des travailleurs ayant demandé leur pension légale anticipée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2015 précitée et n'ayant pas souhaité encore liquider leur police d'assurance pension complémentaire à ce moment, et qu'il n'a pas prévu de mesure transitoire pour eux, le juge *a quo* pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* allègue que l'article 18 de la loi du 18 décembre 2015 « visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère complémentaire par rapport aux pensions de retraite » (ci-après : la loi du 18 décembre 2015) a pour conséquence que tous les travailleurs salariés dont la pension légale a pris cours à compter du 1er janvier 2016 voient leur pension complémentaire liquidée concomitamment à leur mise à la retraite, même s'ils ont demandé leur pension légale avant cette date. De ce fait, la partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient que la disposition en cause

traite de la même façon deux catégories de personnes différentes et qu'elle viole donc les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.2. La partie demanderesse devant le juge *a quo* rappelle que le principe de non-discrimination vaut en matière de pension et que la condition de non-rétroactivité requiert plus de sévérité dans cette matière, d'autant qu'elle a un impact sur le droit de propriété. En outre, lorsque le législateur établit un régime transitoire, celui-ci ne peut être discriminatoire ni porter une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

En l'espèce, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime que l'absence d'un régime transitoire spécifique aux personnes qui ont entrepris avant cette date du 1er janvier 2016 des démarches visant à ne pas liquider leur pension complémentaire concomitamment à leur pension légale fait naître une identité de traitement discriminatoire entre ces personnes et les autres, en ce que les premières avaient concrètement une attente légitime d'obtenir cet avantage. Cette identité de traitement n'a été justifiée à aucun moment. Certes, le législateur a adopté certaines mesures transitoires, mais aucune ne concerne la situation de la partie demanderesse devant le juge *a quo*.

A.1.3. L'objectif, visé, de maintenir le niveau de vie des personnes pensionnées ne peut justifier cette différence de traitement, puisque, selon la partie demanderesse devant le juge *a quo*, l'intention du législateur était de décourager le paiement anticipé des prestations complémentaires et non leur paiement différé. C'est en ce sens qu'il faut lire les travaux préparatoires qui soulignent que « certains pourraient en effet être tentés de quitter le marché du travail et de demander le paiement de leur pension complémentaire ». La différence de traitement est en outre disproportionnée, en ce qu'elle est rétroactive à l'égard de la catégorie des personnes qui se trouvent dans la situation de la partie demanderesse devant le juge *a quo*, et en ce que le différentiel entre les montants considérés est très important.

A.1.4. Par ailleurs, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime que la disposition en cause, en ce qu'elle ne prévoit pas un régime transitoire *ad hoc*, est incompatible avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La disposition porte en effet une atteinte disproportionnée au droit de propriété de certains travailleurs en ce qu'elle ne prévoit aucune disposition transitoire maintenant l'application du régime antérieur pour les travailleurs salariés ayant introduit, avant l'entrée en vigueur de la loi, une demande d'admission à la pension légale au plus tôt au 1er janvier 2016 sans que leur pension complémentaire soit liquidée à la même date.

A.1.5. Enfin, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime que la disposition en cause entraîne un recul significatif du degré de protection en matière de droit à la pension et qu'elle viole donc l'article 23 de la Constitution, dès lors que ce recul ne fait l'objet d'aucune justification, en dépit de l'avertissement formulé par le Conseil d'État.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 27, § 1er, de la loi du 28 avril 2003 « relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale » (ci-après : la loi du 28 avril 2003), tel qu'il a été remplacé par l'article 18, 1^o, de la loi du 18 décembre 2015 « visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère

complémentaire par rapport aux pensions de retraite » (ci-après : la loi du 18 décembre 2015), qui dispose :

« Sans préjudice des dispositions du § 2 et du droit au transfert des réserves visé à l'article 32, la prestation de pension complémentaire, les réserves acquises, les réserves qui résultent du transfert des réserves visées à l'article 32, § 1er, 1^o, 2^o, 3^o b), ou les réserves qui résultent de l'application de l'article 33 sont liquidées lors de la mise à la retraite de l'affilié. Les prestations sont calculées à la date de mise à la retraite de l'affilié et payées au plus tard dans les trente jours qui suivent la communication par l'affilié à l'organisme de pension des données nécessaires au paiement.

L'engagement de pension reste en vigueur jusqu'à la mise à la retraite, sauf en cas d'abrogation de l'engagement de pension.

Au plus tard nonante jours avant la mise à la retraite de l'affilié, l'organisateur informe par écrit l'organisme de pension de la mise à la retraite de ce dernier.

Si l'affilié est sorti, ce dernier informe par écrit au plus tard nonante jours avant sa mise à la retraite l'organisme de pension de sa mise à la retraite.

A partir du 1er janvier 2017, l'obligation d'informer l'organisme de pension de la mise à la retraite de l'affilié est reprise par l'asbl Sigedis, créée suivant l'article 12 de l'arrêté royal du 12 juin 2006 portant exécution du Titre III, Chapitre II, de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations. Le Roi peut préciser le contenu et les modalités de cette information.

Par dérogation à l'alinéa 1er, si la mise à la retraite est postérieure à la date où l'affilié atteint l'âge légal de la pension en vigueur ou la date à laquelle il satisfait aux conditions pour obtenir sa pension de retraite anticipée de travailleur salarié, la prestation et les réserves visées à l'alinéa 1er peuvent, à la demande de ce dernier, être liquidées à partir d'une de ces dates à condition que le règlement de pension ou la convention de pension le prévoit expressément ».

B.1.2. La loi du 18 décembre 2015 est entrée en vigueur le 1er janvier 2016 (article 42) et visait à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1510/001, p. 4). À ce sujet, les travaux préparatoires mentionnent :

« Le présent projet de loi vise ensuite à confirmer le caractère complémentaire du 2ème pilier des pensions (les pensions extra-légales) par rapport au 1er pilier des pensions (les pensions légales) comme le précise déjà l'article 3, § 1er, 1^o, de la [loi du 28 avril 2003] qui définit la pension complémentaire comme la pension de retraite ou de survie de l'affilié, octroyée en complément d'une pension fixée en vertu d'un régime légal de sécurité sociale » (*ibid.*, p. 7).

La loi en cause apporte diverses modifications au cadre légal des pensions complémentaires pour les travailleurs salariés, des pensions complémentaires pour les travailleurs indépendants et des pensions complémentaires pour les travailleurs indépendants-dirigeants d'entreprise.

Tout d'abord, elle associe le moment du paiement de la pension complémentaire au moment où la pension légale prend cours, de sorte que les prestations de pension complémentaire doivent être payées au moment de la prise de cours effective de la pension légale. Ensuite, elle instaure l'interdiction de prévoir, dans les règlements de pension et dans les conventions de pension, des dispositions qui encouragent un départ anticipé, en précisant qu'un pensionné qui a une activité professionnelle ne peut plus bénéficier d'une pension complémentaire et que l'âge de retraite prévu par les règlements ou conventions de pension ne peut être inférieur à l'âge légal de la pension (*ibid.*, pp. 8-9).

B.1.3. En ce qui concerne le fait d'associer le paiement de la pension complémentaire à la prise de cours de la pension légale, le législateur « ne fait que reporter le moment du paiement des prestations de pension complémentaire afin de s'assurer que les pensions complémentaires jouent correctement leur rôle de complément à la pension légale et permettent aux travailleurs retraités de maintenir un niveau de vie qui est plus en ligne avec leur niveau de vie comme actif » (*ibid.*, p. 10).

B.1.4. Le législateur a toutefois prévu une mesure transitoire en faveur des affiliés qui auraient atteint l'âge de 55 ans au moins en 2016 (article 22 de la loi du 18 décembre 2015). Ils conservent la possibilité de recevoir le paiement de leur pension complémentaire avant leur mise à la retraite. À cette fin, l'âge auquel ce paiement est possible est progressivement augmenté, de manière inversement proportionnelle à leur âge.

Par ailleurs, une mesure transitoire est prévue en ce qui concerne l'interdiction de prévoir des mesures d'anticipation favorables (article 25 de la loi du 18 décembre 2015). Les personnes qui ont atteint l'âge de 55 ans ou plus au plus tard le 31 décembre 2016 peuvent continuer à bénéficier des mesures d'anticipation favorables prévues dans leur règlement de pension, à condition que soit respectée la règle qui lie le paiement de la pension complémentaire à la mise à la retraite :

« Il faut donc combiner la mesure transitoire relative aux engagements prévoyant des dispositions visées par l'article 18, 3°, et 19, 3° avec celles applicables à la mesure relative au paiement de la pension complémentaire » (*ibid.*, p. 40).

Quant à la question préjudicielle

B.2.1. Le juge *a quo* demande si l'article 27, § 1er, de la loi du 28 avril 2003, tel qu'il a été remplacé par l'article 18, 1°, de la loi du 18 décembre 2015, viole les articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, en ce qu'il dispose que les prestations de pension complémentaire doivent, à compter du 1er janvier 2016, être payées au moment de la prise de cours de la pension légale, sans que soit prévu un régime transitoire pour les travailleurs salariés qui ont introduit une demande pour obtenir leur pension anticipée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2015 mais qui désiraient percevoir leur pension complémentaire après la date de leur pension légale.

B.2.2. Il ressort du jugement de renvoi que le litige devant le juge *a quo* concerne un affilié qui a introduit une demande de pension légale anticipée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2015, en vue de son départ à la retraite à la date du 1er janvier 2016, à l'âge de 62 ans. Il a introduit la demande de pension précitée avec l'intention, conforme à son plan de pension, de ne percevoir ses prestations de pension complémentaire que le 18 novembre 2018, c'est-à-dire à la date à laquelle il atteindrait l'âge légal de la pension de 65 ans qui lui est applicable. La question préjudicielle doit donc être interprétée en ce sens que la Cour est interrogée sur l'absence d'une mesure transitoire qui, dans pareil cas, permettrait de recevoir la prestation de pension complémentaire après la prise de cours de la pension légale.

B.3.1. Par son arrêt n° 108/2021 du 15 juillet 2021, la Cour a jugé, en ce qui concerne la disposition en cause :

« B.8.1. Pour établir sa politique en matière de pensions, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. C'est d'autant plus le cas lorsque, comme en l'espèce, le régime concerné a fait l'objet d'une concertation sociale.

B.8.2. C'est le propre d'une nouvelle règle d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entraînent dans le champ d'application de la

règle antérieure et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la nouvelle règle. Semblable distinction ne viole pas en soi les articles 10 et 11 de la Constitution. À peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait ces dispositions constitutionnelles par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

Par ailleurs, si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.9.1. Par la modification législative en cause, le législateur a voulu éviter que le deuxième pilier de pension, à savoir la prestation de pension complémentaire, soit utilisé à des fins autres que de complément à la pension légale. C'est pour atteindre cet objectif qu'il interdit le paiement de la pension complémentaire avant la prise de cours de la pension légale :

‘ Si l'on souhaite que le deuxième pilier constitue ce complément nécessaire à la pension légale, il faut décourager les paiements du deuxième pilier avant la prise de cours de la pension légale ’ (*ibid.*, p. 29).

B.9.2. Si le législateur visait principalement à interdire le paiement de la prestation de pension complémentaire avant la prise de cours de la pension légale, une interdiction du paiement de la prestation de pension complémentaire après la mise à la retraite était aussi l'un des objectifs du législateur. En liant le moment du paiement de la prestation de pension complémentaire au moment de la mise à la retraite, il encourage les affiliés non sortis à différer leur mise à la retraite jusqu'à l'âge terme fixé dans leur plan de pension personnel.

[...]

B.10.3. Lorsqu'il instaure de nouvelles mesures en matière de pensions, le législateur n'est pas soumis à une obligation générale de prévoir une mesure transitoire pour les personnes qui auront déjà introduit une demande de pension lorsque ces mesures entreront en vigueur. L'imminence de l'entrée en vigueur d'un nouveau régime de pension peut en effet entraîner une augmentation des demandes de pension, ce qui peut compromettre l'objectif poursuivi par le législateur.

B.10.4. Le législateur doit toutefois, lorsqu'il instaure un nouveau régime de pension, examiner au cas par cas si des mesures transitoires sont nécessaires, compte tenu de l'impact des nouvelles règles et des attentes légitimes des justiciables concernés. Lorsqu'un régime légal est assorti de mesures transitoires à l'égard d'une certaine catégorie de justiciables, alors que tel n'est pas le cas pour une autre catégorie comparable, cette différence de traitement doit être raisonnablement justifiée.

B.11.1. La loi du 18 décembre 2015 fixe le moment de la liquidation des prestations de pension complémentaire et prévoit notamment un régime transitoire pour la catégorie des personnes qui avaient au moins 55 ans en 2016 et qui souhaitent demander le paiement de leur prestation de pension complémentaire avant la prise de cours de leur pension légale. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.6.2 que ce régime transitoire a été instauré parce que le législateur a jugé qu'il était inéquitable de soumettre immédiatement à l'application des nouvelles règles les affiliés qui, lors de la prise de cours du nouveau régime, auraient presque atteint l'âge qui leur aurait permis de recevoir leur prestation de pension complémentaire, de sorte qu'il aurait été porté atteinte à leurs attentes légitimes. C'est pourquoi les personnes de cette catégorie ont le choix, à titre de mesure transitoire, de ne pas recevoir leur prestation de pension complémentaire lors de la prise de cours de la pension légale.

B.11.2. Eu égard au principe de la confiance légitime sur lequel le législateur s'est ainsi fondé, il n'est pas raisonnablement justifié qu'il n'ait pas également prévu un régime transitoire pour la situation inverse, à savoir celle des affiliés qui, lors de la prise de cours du nouveau régime, étaient à la veille de prendre leur pension légale mais qui souhaitaient pouvoir recevoir la prestation de pension complémentaire ultérieurement, à l'âge fixé dans le règlement de pension ou dans la convention de pension. Dans ce cas aussi, l'entrée en vigueur immédiate du nouveau régime est en effet susceptible de contrecarrer les attentes légitimes des intéressés en privant ceux-ci du choix de ne pas recevoir la prestation de pension complémentaire lors de la prise de cours de la pension légale.

B.11.3. La disposition en cause n'est dès lors pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle ne permet pas aux affiliés qui ont introduit la demande de pension légale anticipée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2015 et dont la pension légale a pris cours en 2016 de recevoir la prestation de pension complémentaire à l'âge fixé dans le règlement de pension ou dans la convention de pension, tels qu'ils étaient en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la loi précitée ».

B.3.2. La disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle ne permet pas aux affiliés qui ont introduit leur demande de pension légale anticipée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2015 et dont la pension légale a pris cours en 2016 de ne percevoir la prestation de pension complémentaire qu'à l'âge fixé dans leur assurance pension complémentaire, telle qu'elle a été conclue avant l'entrée en vigueur de la loi précitée.

La prise en considération des articles 16 et 23 de la Constitution ne conduit pas à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 27, § 1er, de la loi du 28 avril 2003 « relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale », tel qu'il a été remplacé par l'article 18, 1°, de la loi du 18 décembre 2015 « visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère complémentaire par rapport aux pensions de retraite », viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne permet pas aux affiliés qui ont introduit leur demande de pension légale anticipée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2015 et dont la pension légale a pris cours en 2016 de ne percevoir la prestation de pension complémentaire qu'à l'âge fixé dans leur assurance pension complémentaire, telle qu'elle a été conclue avant la date de l'entrée en vigueur de la loi précitée.

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 24 mars 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul