

Numéros du rôle : 5735 et 5738
Arrêt n° 153/2014 du 16 octobre 2014

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 4, § 7, de la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement, posées par le Tribunal de première instance de Bruxelles et par le Tribunal de première instance de Nivelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par jugement du 8 octobre 2013 en cause de Cyriel De Hondt contre le Service des pensions du secteur public, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 octobre 2013, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 4, § 7, de la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement (*Moniteur belge*, 7 mai 1994), tel qu'il était en vigueur en 2008, était-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il établissait une distinction entre, d'une part, la catégorie des personnes dont les revenus dépassent de moins de 15 % les montants limites fixés, auquel cas la pension est réduite en proportion, et, d'autre part, la catégorie des personnes dont les revenus dépassent de 15 % ou plus les montants limites fixés, auquel cas le paiement de la pension est entièrement suspendu ? »

L'article 4, § 7, de la même loi du 5 avril 1994 (*Moniteur belge*, 7 mai 1994), tel qu'il était en vigueur en 2008, était-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traitait de manière égale des situations inégales, en ce sens que tant la catégorie des personnes qui avaient légèrement dépassé les montants limites (par exemple de 15 ou 16 %) que la catégorie des personnes qui avaient largement dépassé les montants limites (par exemple de 80, 90 ou 100 %) étaient sanctionnées par une suspension complète de la pension ? ».

b. Par jugement du 24 octobre 2013 en cause de Alfred Naignot contre le Service des pensions du secteur public, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 octobre 2013, le Tribunal de première instance de Nivelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, § 7, alinéa 1er, de la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ordonne la suspension de la pension d'un pensionné dont les revenus professionnels ont dépassé de plus de 15 % le montant fixé à l'article 4, § 5, alinéa 1er, alors même que l'article 4, § 7, alinéa 2, n'ordonne qu'une réduction de la pension à concurrence du pourcentage du dépassement des revenus par rapport au plafond pour les pensionnés dont les revenus professionnels ont dépassé de moins 15 % le plafond autorisé ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5735 et 5738 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Cyriel De Hondt, assisté et représenté par Me M. Vande Reyde, avocat au barreau d'Anvers, dans l'affaire n° 5735;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5735;

- Alfred Naignot, assisté et représenté par Me P. Chomé et Me A. Chomé, avocats au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5738;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, Me E. Jacobowitz et Me. A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5738.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Cyriel De Hondt;

- le Conseil des ministres, dans l'affaire n° 5738.

Par ordonnance du 15 juillet 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 août 2014 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 18 août 2014.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Tant dans l'affaire n° 5735 que dans l'affaire n° 5738, les parties requérantes contestent devant le Tribunal de première instance de Bruxelles pour l'une et de Nivelles pour l'autre une décision du Service des pensions du secteur public suspendant le paiement d'une pension. Il s'agit dans les deux affaires d'une décision fondée sur le fait que les revenus perçus par l'intéressé en raison de son activité professionnelle ont dépassé de plus de 15 % les montants limites fixés à l'article 4 de la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement (ci-après : la loi du 5 avril 1994). Dans les deux affaires, le Tribunal a accueilli la demande de l'intéressé de poser, avant de statuer, des questions préjudicielles à la Cour sur la compatibilité de l'article 4, § 7, de la loi du 5 avril 1994 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres expose que la première question préjudicielle dans l'affaire n° 5735 et la question préjudicielle dans l'affaire n° 5738 concernent la différence de traitement entre des personnes qui bénéficient d'une pension du secteur public, selon que leurs revenus professionnels dépassent de moins de 15 % ou de 15 % ou plus le montant limite fixé par le législateur : alors que la pension est réduite proportionnellement pour la première catégorie, le paiement de celle-ci est suspendu pour la seconde catégorie. Il ne conteste pas qu'il s'agit de catégories comparables.

Il expose ensuite que la seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 5735 porte sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'égalité de traitement réalisée entre, d'une part, les bénéficiaires d'une pension qui dépassent légèrement le seuil précité de 15 % et, d'autre part, les bénéficiaires d'une pension qui dépassent largement ce seuil. Il considère que les deux catégories sont comparables, parce qu'elles cumulent toutes les deux une pension avec des revenus professionnels. A son estime, il s'ensuit que la seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 5735 appelle une réponse négative.

A.2. Le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait qu'en ce qui concerne le cumul de la pension avec des revenus professionnels, la disposition en cause prévoit, pour les personnes bénéficiant d'une pension du secteur public, un système similaire à celui prévu par l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et par l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants.

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement visée par la première question préjudicielle dans l'affaire n° 5735 et par la question préjudicielle dans l'affaire n° 5738 repose sur un critère objectif, à savoir le pourcentage de dépassement du seuil des revenus professionnels.

Il estime que l'arrêt n° 2/98 de la Cour du 14 janvier 1998 permet de déduire que l'utilisation d'une limite pour déterminer le moment à partir duquel un comportement est répréhensible ou à partir duquel la sanction est aggravée n'est pas incompatible en soi avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.2. Le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires de la loi du 5 avril 1994 que la disposition en cause s'inscrit dans un système qui repose sur l'interdiction de principe de cumuler une pension de retraite ou de survie avec des revenus professionnels. Il attire l'attention sur le fait que cette interdiction est formulée expressément à l'article 3 de la loi du 5 avril 1994. Il déduit encore des travaux préparatoires que le système choisi par le législateur n'a pas pour objectif d'inciter les retraités à rester actifs sur le marché du travail et que le choix de suspendre le paiement de la pension dès le dépassement d'une limite déterminée a notamment été inspiré par des motifs budgétaires et des motifs de gestion administrative. Tous ces aspects justifient, selon lui, la différence de traitement en cause.

A.3.3. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause n'emporte pas d'effets disproportionnés. Dans ce cadre, il fait référence à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dans lequel ce dernier avait suggéré au législateur, en se basant sur le constat que la disposition en cause pouvait entraîner de graves effets patrimoniaux, soit de modaliser la sanction, soit de prévoir un avertissement obligatoire, envoyé par l'administration, pour informer des conséquences du dépassement du seuil en question. Il souligne que le législateur a tenu compte de cette observation et qu'il a plus précisément opté pour la suggestion de prévoir l'avertissement obligatoire du bénéficiaire de la pension.

Le Conseil des ministres reconnaît que le système utilisé par le législateur est plus sévère qu'un système de réduction proportionnelle de la pension mais estime qu'il n'en est pas moins justifié et qu'il n'emporte pas d'effets disproportionnés. Il souligne à cet égard que la sanction prévue en cas de dépassement de moins de 15 % des montants limites - consistant en une réduction proportionnelle de la pension - doit être conçue comme un « tampon » qui permet au bénéficiaire de la pension d'éviter la suspension du paiement de sa pension. Il considère en outre qu'un dépassement du plafond de revenus autorisés d'au moins 15 % ne peut pas résulter, de la part du retraité, d'une mauvaise évaluation de ses revenus.

A.4.1. Cyriel De Hondt, partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 5735, estime que la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il considère que les catégories visées dans la première question préjudicielle sont comparables, puisqu'il s'agit dans les deux cas de personnes qui ont dépassé les montants fixés par le législateur en matière de revenus professionnels autorisés.

A.4.2. Cyriel De Hondt déduit des travaux préparatoires de la disposition en cause que le législateur a entendu limiter le cumul d'une pension de retraite ou de survie avec des revenus professionnels afin de ne pas compromettre les chances, pour la population active, de trouver un emploi. Il estime qu'eu égard à cet objectif, il n'est pas raisonnable de sanctionner par une suspension complète de la pension les personnes qui dépassent de 15 % le montant limite autorisé, d'autant que les personnes qui dépassent par exemple de 14 % ce seuil sont

sanctionnées par une réduction proportionnelle de la pension. Selon lui, l'objectif poursuivi peut tout aussi bien être atteint en sanctionnant par une réduction proportionnelle de la pension toutes les personnes qui dépassent le seuil. Il conclut que la différence de traitement visée dans la première question préjudicielle n'est pas raisonnablement justifiée et qu'elle n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis.

A.5. Cyriel De Hondt considère que la disposition en cause est encore incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les personnes qui dépassent légèrement le seuil (par exemple de 15 ou de 16 %) sont traitées de la même manière que les personnes qui dépassent largement le seuil (par exemple de 90 %). Il estime que cette égalité de traitement est manifestement disproportionnée au but poursuivi.

A.6.1. Alfred Naignot, partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 5738, est d'avis qu'en ce qu'elle prévoit une suspension du paiement de la pension pour les personnes qui dépassent de 15 % ou plus les montants limites fixés, la disposition en cause porte atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il fait référence à cet égard à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 13 décembre 2011, *Lakičević e.a. c. Monténégro et Serbie*). Il déclare en outre que la disposition en cause est discriminatoire au motif qu'elle prévoit une réduction proportionnelle de la pension pour les personnes qui ne dépassent pas de 15 % la limite fixée.

A.6.2. Alfred Naignot estime que le législateur entendait, avec la disposition en cause, préserver les possibilités d'emploi des jeunes. Il considère toutefois qu'il n'est pas prouvé que le fait que des retraités restent actifs entraîne une diminution des possibilités d'emploi des jeunes. Il souligne aussi à cet égard que des réformes récentes visent précisément à maintenir plus longtemps les travailleurs âgés au travail en vue de sauvegarder le système de la sécurité sociale. Il estime dès lors que l'objectif poursuivi par le législateur n'est pas légitime.

A.6.3. A supposer qu'il faille admettre que l'objectif poursuivi par le législateur soit légitime, Alfred Naignot soutient que la disposition en cause est déraisonnable, au motif qu'une réduction proportionnelle de la pension aurait un effet dissuasif suffisant. Une suspension complète du paiement de la pension entraîne, selon lui, une restriction disproportionnée du droit de propriété du retraité. Le fait que l'administration ait informé le retraité des sanctions qui peuvent lui être imposées en cas de dépassement des montants autorisés ne saurait remédier, selon lui, au caractère disproportionné de la mesure en cause.

A.7.1. Le Conseil des ministres répond que la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 5738 porte sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Les griefs d'Alfred Naignot concernant la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas recevables, selon lui.

A.7.2. Au surplus, le Conseil des ministres estime que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme cité par Alfred Naignot n'est pas pertinent en l'espèce. Il expose qu'il s'agissait, dans cet arrêt, de retraités qui avaient choisi, conformément à la législation applicable à l'époque, de reprendre partiellement leur activité professionnelle et qui, à la suite d'une modification soudaine de la législation, avaient été confrontés à une suspension de leur pension. Il attire l'attention sur le fait que la Cour européenne a jugé que les effets de cette modification législative étaient disproportionnés, mais aussi qu'il en aurait été autrement si le législateur avait prévu une période transitoire au cours de laquelle les intéressés auraient eu la possibilité d'évaluer leur situation par rapport à la nouvelle réglementation.

Le Conseil des ministres souligne qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une modification de la législation et que, contrairement aux parties requérantes dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme, Alfred Naignot était parfaitement informé, au moment où il a décidé d'exercer encore une activité professionnelle, des sanctions éventuelles en cas de dépassement des montants limites fixés par la loi.

A.7.3. Enfin, le Conseil des ministres conteste que l'objectif poursuivi par le législateur soit illégitime. Il fait valoir à cet égard que les réformes auxquelles Alfred Nainot fait référence ne concernent pas le maintien d'une activité professionnelle des retraités mais bien le maintien au travail des non-retraités.

- B -

B.1. Avant son abrogation par l'article 99 de la loi-programme du 28 juin 2013, l'article 4, § 7, de la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement disposait :

« Lorsque, pour une année civile déterminée, les revenus visés au § 1er ou au § 5 dépassent de 15 p.c. au moins les montants limites fixés par ces dispositions, le paiement de la pension est suspendu pour cette même année.

Lorsque, pour une année civile déterminée, les revenus visés au § 1er ou au § 5 dépassent de moins de 15 p.c. les montants limites fixés par ces dispositions, la pension est, pour cette même année, réduite à concurrence du pourcentage de dépassement des revenus par rapport aux montants limites visés au § 1er ou au § 5.

Pour l'application des alinéas 1er et 2, le pourcentage de dépassement est calculé, le cas échéant, au centième près. Pour le calcul du montant de la réduction, le pourcentage prévu à l'alinéa 2 est arrondi à l'unité supérieure si la première décimale atteint au moins 5; dans le cas contraire, la décimale est négligée ».

B.2. La première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 5735 et la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 5738 interrogent la Cour sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle crée une différence de traitement entre des personnes qui bénéficient d'une pension du service public, selon que leurs revenus professionnels excèdent, pour une année civile déterminée, de moins de 15 % ou d'au moins 15 % le montant limite fixé par le législateur. Alors que la pension est réduite proportionnellement pour la première catégorie, le paiement de celle-ci est suspendu pour cette année civile dans le cas de la seconde catégorie.

La seconde question préjudicielle posée dans l'affaire n° 5735 interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les personnes qui excèdent légèrement le seuil précité de 15 % sont traitées de la même

manière, en ce qui concerne la sanction applicable, que les personnes qui excèdent largement le seuil précité.

B.3. Comme le fait valoir le Conseil des ministres dans l'affaire n° 5738, il n'appartient pas aux parties de modifier ou faire modifier le contenu des questions préjudicielles posées à la Cour et c'est exclusivement au juge *a quo* qu'il appartient de décider quelles questions préjudicielles doivent être posées à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine. Pour ce motif, la Cour peut, en l'espèce, exclusivement effectuer un contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et non, dès lors, comme semble le suggérer la partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 5738, au regard de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce qui précède n'empêche cependant pas la Cour de tenir compte, dans son examen de la compatibilité de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, du droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4. En vertu de l'article 3 de la loi du 5 avril 1994, entre-temps abrogée, une pension de retraite ou de survie ne pouvait, sauf dans les situations et sous les formes définies par la loi, être cumulée avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle.

B.5. L'article 4 de la loi du 5 avril 1994 prévoyait des exceptions à l'interdiction précitée et disposait que les personnes bénéficiant soit d'une pension de retraite, soit d'une pension de survie cumulée avec une pension de retraite pouvaient exercer une activité professionnelle, pour autant que les revenus professionnels bruts n'excèdent pas, par année civile, un montant déterminé.

En substance, cette disposition opérait à cet égard une distinction, en ce qui concerne le montant des revenus professionnels autorisés, entre la période précédant le moment où l'intéressé atteint l'âge de 65 ans, d'une part, et la période ultérieure, d'autre part. En vertu de l'article 15 de la loi du 5 avril 1994, les montants fixés par la loi pouvaient être adaptés annuellement par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

B.6. La disposition en cause détermine les sanctions encourues en cas de dépassement des montants limites s'appliquant aux revenus professionnels et établit à cet égard une distinction entre un dépassement de moins de 15 % et un dépassement égal ou supérieur à 15 %.

En cas de dépassement de moins de 15 % du montant limite applicable, au cours d'une année civile déterminée, la pension est réduite, pour cette même année, à concurrence du pourcentage de dépassement des revenus par rapport aux montants limites (article 4, § 7, alinéa 2).

En cas de dépassement de 15 % ou plus du montant limite, au cours de l'année civile déterminée, le paiement de la pension est suspendu pour cette même année (article 4, § 7, alinéa 1er).

B.7. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, plus précisément l'importance du pourcentage de dépassement des montants limites.

B.8.1. Les travaux préparatoires de la loi du 5 avril 1994 indiquent :

« Un autre membre déclare que, selon la philosophie du projet de loi, le droit à la pension est réduit ou suspendu pour les personnes qui dépassent une limite déterminée de revenus provenant d'une activité professionnelle autorisée. Ce principe décourage les intéressés à rester professionnellement actifs. L'intervenant plaide pour une formule qui s'inspirerait de l'impôt négatif sur les revenus et qui inciterait les gens à continuer de travailler. Ce système devrait prévoir une réduction progressive de la pension à mesure que les revenus provenant d'activités professionnelles du bénéficiaire augmentent.

Dès que ces revenus atteindraient un certain niveau, la pension serait suspendue, mais pas abruptement, au moment où la limite de 15 p.c. de revenus serait dépassée comme prévu dans le projet de loi. L'intervenant ajoute que l'on pourrait imaginer de prévoir des pourcentages de réduction qui permettraient au Trésor de toucher des recettes supplémentaires.

Le ministre estime que ce type de système serait injuste pour plusieurs raisons. D'abord, parce que, dans la situation actuelle du marché du travail, les chances des jeunes demandeurs d'emplois sont encore réduites davantage. Par ailleurs, il découlerait de la proposition que plus la pension est élevée, plus le montant limite des revenus découlant d'activités autorisées au-delà duquel l'on suspend le droit à la pension serait élevé. Enfin, la question du contrôle de ce système soulèverait des problèmes administratifs sérieux à ne pas sous-estimer » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 968-2, pp.8-9).

A l'occasion d'une proposition d'amendement qui visait à remplacer le système de sanction proposé dans le projet de loi par un système de réduction proportionnelle de la pension, sans fixation d'une limite de revenus, selon les revenus générés par une activité professionnelle, le ministre compétent a déclaré ce qui suit :

« Selon le ministre, l'amendement part du principe qu'il y a lieu d'inciter les pensionnés à poursuivre l'exercice d'activités professionnelles. Le Gouvernement actuel a un autre point de vue. Etant donné la situation du marché du travail, personne n'a intérêt à ce qu'un pensionné occupe la place d'un jeune chômeur. La philosophie qui sous-tend le projet de loi est définie à l'article 3, selon lequel il est en principe interdit de cumuler une pension de retraite ou de survie et des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle. La règle concernant l'exercice d'une activité autorisée constitue une dérogation à ce principe de base. Le Gouvernement tient donc compte de toute évidence de la situation du marché du travail » (*ibid.*, p. 20).

B.8.2. Il en ressort que l'interdiction de principe de cumuler une pension de retraite ou de survie avec des revenus provenant d'une activité professionnelle a été inspirée par le souci de ne pas compromettre les possibilités de mise au travail des jeunes. Contrairement à ce que prétend la partie demanderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 5738, l'objectif poursuivi ne peut être qualifié d'illégitime. Il appartient au législateur d'apprécier les mesures qui doivent être prises pour préserver les possibilités d'emplois des jeunes. Il pouvait considérer que, compte tenu de l'état du marché du travail et plus précisément du taux d'emploi des jeunes, il convenait de soumettre à des restrictions le cumul d'une pension de retraite ou de survie et de revenus provenant d'une activité professionnelle.

B.9.1. Le législateur pouvait de même considérer que le non-respect des restrictions qu'il avait instaurées devait être sanctionné et qu'en la matière, les sanctions devaient être différenciées selon le degré de dépassement des montants limites fixés.

B.9.2. En l'espèce, le législateur a employé un seuil pour faire une distinction entre des dépassements graves et moins graves des montants qu'il a fixés.

B.9.3. C'est le propre d'un seuil de créer une différence de traitement entre les personnes qui atteignent ce seuil, et celles qui ne l'atteignent pas.

Dans le cadre de son examen de la compatibilité d'un seuil avec le principe d'égalité et de non-discrimination, la Cour doit tenir compte du fait que, lorsque le législateur décide d'instaurer un seuil, il dispose en la matière d'une large marge d'appréciation.

La Cour doit dès lors se limiter à vérifier l'absence de disproportion entre les effets de ce seuil et l'objectif poursuivi par le législateur.

B.9.4. Pour apprécier la proportionnalité de la disposition en cause, il y a lieu de tenir compte, en l'espèce, du fait qu'une sanction aux conséquences patrimoniales, comme une réduction ou une suspension d'une pension peut, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, constituer une ingérence dans le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 12 octobre 2004, *Kjartan Ásmundsson* c. Islande, §§ 39-40; CEDH, 11 janvier 2007, *Mamidakis* c. Grèce, § 44; CEDH, 20 janvier 2009, *Sud Fondi srl e.a.* c. Italie, § 125; CEDH, 13 décembre 2011, *Lakićević e.a.* c. Monténégro et Serbie, § 59). Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi (CEDH, 11 janvier 2007, *Mamidakis* c. Grèce, §§ 44-48; CEDH, 20 janvier 2009, *Sud Fondi srl e.a.* c. Italie, §§ 136-142; CEDH, 18 juin 2013, *S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova* c. Roumanie, § 32). Pour apprécier celui-ci, la Cour européenne tient notamment compte de l'incidence de la mesure sur l'ensemble des revenus de la personne concernée (CEDH, 12 octobre 2004, *Kjartan Ásmundsson* c. Islande, § 44; CEDH, 13 décembre 2011, *Lakićević e.a.* c. Monténégro en Serbie, § 70).

B.10.1. Il ressort des faits des causes pendantes devant les juges *a quo* que les litiges concernent principalement le régime s'appliquant à la période précédant le moment où les intéressés ont atteint l'âge de 65 ans. Selon ce régime, les revenus professionnels bruts des

demandeurs devant ces juges *a quo* ne pouvaient pas excéder 7 421,57 euros, pour les années civiles sur lesquelles portent les contestations.

B.10.2. En cas de dépassement du montant précité de moins de 1 113,23 euros (15 % de 7 421,57 euros) par année civile, la pension est réduite, en vertu de l'article 4, § 7, alinéa 2, de la loi du 5 avril 1994, à concurrence du pourcentage par lequel les revenus ont excédé ce montant. Etant donné que le bénéficiaire de la pension conserve dans cette situation au minimum 85 % de sa pension, la sanction concernée ne s'avère pas être disproportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur.

B.10.3. En cas de dépassement du montant limite de plus de 1 113,23 euros (bruts) par année civile, le paiement de la pension est suspendu pour la même année, en vertu de l'article 4, § 7, alinéa 1er, de la loi du 5 avril 1994. Etant donné que les revenus de l'intéressé seront restreints, pour cette année, aux revenus qu'il a tirés de l'activité professionnelle, l'application de la sanction visée à l'article 4, § 7, alinéa 1er, de la loi du 5 avril 1994 peut avoir de graves effets patrimoniaux.

B.11. Il ressort des travaux préparatoires de la loi-programme du 28 juin 2013, modifiant le seuil applicable dans le régime de sanction, que le seuil de 15 % doit être considéré comme « un tampon qui empêche qu'un petit dépassement des limites autorisées entraîne immédiatement une suspension de la pension » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2853/003, p. 26).

B.12.1. Le montant limite de 7 421,57 euros fixé pour la période qui précède le moment où l'intéressé atteint l'âge de 65 ans montre que le législateur a estimé que des personnes qui demandent leur retraite de manière anticipée ne peuvent cumuler cette pension avec des revenus professionnels que dans une mesure très limitée. Eu égard au fait que ces personnes se retirent prématurément du marché du travail et compte tenu des objectifs poursuivis en ce qui concerne la sauvegarde des possibilités d'emplois pour les jeunes, le législateur pouvait considérer que les dépassements du montant limite fixé devaient être sévèrement sanctionnés à partir d'un certain pourcentage. Compte tenu du « tampon » de 15 % qui a été instauré et du pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le législateur en la matière, la sanction contenue dans l'article 4, § 7, alinéa 1er, de la loi du 5 avril 1994 n'apparaît pas disproportionnée au

regard des objectifs poursuivis par le législateur, bien qu'elle puisse avoir d'importantes conséquences patrimoniales.

B.12.2. Les montants limites qui s'appliquent à partir du moment où l'intéressé atteint l'âge de 65 ans sont substantiellement plus élevés que ceux qui s'appliquent à la période où l'intéressé n'a pas encore atteint cet âge et ne sont pas de nature à ce qu'une suspension de la pension, même si cette sanction peut être considérée comme particulièrement lourde, ait pour effet que l'intéressé se trouve dans une situation patrimoniale qui soit disproportionnée au regard des objectifs poursuivis par le législateur.

B.12.3. Du reste, l'administration doit adresser au bénéficiaire de la pension, avant le premier paiement de sa pension, un formulaire de cumul qui attire « son attention sur les mesures qui peuvent être prises à son égard s'il ne respecte pas les plafonds prévus en matière de cumul d'une pension avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 968-1, p. 2).

B.13. La première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 5735 et la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 5738 appellent une réponse négative.

B.14. L'identité de traitement entre les personnes dont les revenus dépassent de manière limitée le montant susmentionné et les personnes dont les revenus dépassent largement ce montant constitue un effet inhérent de l'emploi d'un seuil et, eu égard au fait que le montant appliqué en l'espèce, pour ce qui est de la période suivant la date à laquelle le pensionné a atteint l'âge de 65 ans, ne peut être considéré comme étant disproportionné au regard des objectifs poursuivis par le législateur, cette identité de traitement n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.15. La seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 5735 appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, § 7, de la loi du 5 avril 1994 régissant le cumul des pensions du secteur public avec des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ou avec un revenu de remplacement, tel qu'il était applicable avant son abrogation par la loi-programme du 28 juin 2013, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 16 octobre 2014.

Le greffier,

F. Meerschaut

Le président,

A. Alen