

Numéros du rôle : 6348 et 6365
Arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017

ARRET

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 10 août 2015 visant à relever l'âge légal de la pension de retraite, les conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et l'âge minimum de la pension de survie, introduits par André-Marie Hennebert et par Luc Logghe et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 janvier 2016 et parvenue au greffe le 2 février 2016, André-Marie Hennebert a introduit un recours en annulation des articles 2, 9, 12, 21, 28 et 34 de la loi du 10 août 2015 visant à relever l'âge légal de la pension de retraite, les conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et l'âge minimum de la pension de survie (publiée au *Moniteur belge* du 21 août 2015, deuxième édition).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 février 2016 et parvenue au greffe le 23 février 2016, un recours en annulation des articles 2, 3, 9, 10, 12 à 16, 18 et 21 de la même loi a été introduit par Luc Logghe, Patricia Moonens, Martine Vanesbeck, Werner Sels, Sussana Dumont, Hendrik Didden, Nasir Aliouat, John Verdonck, Dries Denolf, Dorine Deloof, Dominique Janssens, Amande Flebus, Myriam Vermoesen, Maria Keppens, Michel Dickens, Marc Leemans, Rudy De Leeuw, Mario Coppens, la Confédération des syndicats chrétiens, la Fédération générale du travail de Belgique et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, assistés et représentés par Me L. Vermeulen, avocat au barreau de Turnhout, et Me L. Putman, avocat au barreau de Malines.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6348 et 6365 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Service fédéral des pensions, assisté et représenté par Me E. Maron, avocat au barreau de Bruxelles, et le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Service fédéral des pensions et le Conseil des ministres ont également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 17 mai 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, 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 7 juin 2017 et les affaires mises en délibéré.

A la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 7 juin 2017, a fixé l'audience au 21 juin 2017.

A l'audience publique du 21 juin 2017 :

- ont comparu :

. André-Marie Hennebert, en personne;

. Me L. Vermeulen et Me L. Putman, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6365;

. Me I. Van den Dorpel, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me E. Maron, pour le Service fédéral des pensions;

. Me V. Pertry, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises 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. *En droit*

- A -

Affaire n° 6348

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le requérant dans l'affaire n° 6348 justifie son intérêt au recours par le fait qu'il est né en 1967 et est fonctionnaire de l'Etat depuis 1995 avec une situation au 31 mai 2014. Il estime être directement impacté par la loi attaquée.

A.1.2. Il demande l'annulation des articles 2, 9, 12, 21, 28 et 34 de la loi du 10 août 2015 « visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie ».

A.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que le requérant n'expose aucunement son intérêt à l'annulation des dispositions attaquées. Premièrement, il ne serait pas démontré qu'il serait effectivement fonctionnaire. Deuxièmement, le requérant ne prétendrait nullement avoir le statut d'un travailleur salarié ou d'un travailleur indépendant. Le Conseil des ministres en déduit que le recours est irrecevable.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, le requérant précise qu'il est né le 29 octobre 1967 et a obtenu le diplôme d'ingénieur civil en 1990. Compte tenu de la durée de ses études, en l'occurrence 5 ans, sa carrière n'a pu commencer qu'en 1990. Il précise également qu'il a travaillé comme salarié avant d'obtenir un poste d'ingénieur civil en 1995 à la SNCB et qu'il a exercé dans les années 2000 ponctuellement une activité complémentaire de missions d'expertises à la demande du ministère des Affaires économiques. Il présente donc une carrière mixte sur les trois tableaux.

Le requérant soutient qu'avant la loi du 10 août 2015, il aurait pu prendre sa pension anticipée en novembre 2030, soit à l'âge de 63 ans, après 40 ans de carrière. Avec l'application de la loi attaquée, il ne pourra prendre sa pension anticipée qu'en novembre 2032, soit à l'âge de 65 ans, après 42 ans de carrière.

A.3.2. Le requérant prétend encore avoir un intérêt à demander l'annulation de la modification de la loi portant sur les conditions d'application de la pension de survie des conjoints survivants même si son conjoint ne pourra bénéficier de cette pension qu'à son décès.

A.4.1. Le Service fédéral des Pensions introduit une requête en intervention sur la base de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il soutient qu'en tant que gestionnaire des pensions, il a un intérêt direct à intervenir dans le recours dirigé contre la loi qui règle le régime des pensions. En effet, l'annulation des articles de la loi attaquée peut avoir une influence sur le bon fonctionnement du service des pensions qui peut donc être lésé de manière directe.

A.4.2. Le requérant dans l'affaire n° 6348 soutient que la demande en intervention est irrecevable en raison de sa tardiveté.

A.4.3. La partie intervenante répond qu'en application de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, toute personne ayant un intérêt à la cause peut intervenir dans la procédure dans un délai de 30 jours suivant la publication au *Moniteur belge* de l'avis prescrit à l'article 74 de la loi spéciale. En l'espèce, cet avis est paru au *Moniteur belge* du 25 mars 2016, de sorte que le délai a commencé à courir le 26 mars 2016 pour expirer le lundi 25 avril de la même année. La demande en intervention serait donc recevable *ratione temporis*.

Quant au fond

A.5. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la loi attaquée relève l'âge légal de la pension de retraite de 65 ans à 67 ans dans le secteur public, alors que les parlementaires de la Chambre des représentants, qui ont un mandat jusqu'au 31 mai 2014, sont autorisés par le règlement interne de la Caisse de pension des députés à prendre leur pension de retraite à 55 ans, indépendamment de leur âge actuel.

A.6.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que le moyen n'est pas fondé en raison du défaut de comparabilité entre les deux catégories de personnes qu'il vise. Le Conseil des ministres indique qu'il découle du principe général d'autonomie de la Chambre, consacré par l'article 66 de la Constitution et par la loi du 30 décembre 1982 contenant le budget des dotations de l'année budgétaire 1982, que la réglementation en matière de pensions applicable aux parlementaires fédéraux relève de la compétence exclusive des chambres législatives chacune pour ce qui concerne ses propres membres. Or, la situation des fonctionnaires du secteur public en matière de pension est réglée par un pouvoir législatif distinct, en l'occurrence le pouvoir législatif ordinaire, tandis que la réglementation en matière de pension applicable aux parlementaires fédéraux est réglée par la chambre législative en tant qu'organe autonome.

A.6.2. D'après le Conseil des ministres, il résulterait de plusieurs arrêts de la Cour que des catégories de personnes pour lesquelles des réglementations émanant de législateurs distincts sont applicables ne sont pas comparables. De manière analogique, le Conseil des ministres en déduit que l'autonomie de la Chambre et de la Caisse de pension

A.6.3. A titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le moyen n'est pas fondé. Il relève que le but poursuivi par le législateur ordinaire dans le cadre de la réforme des pensions instaurée par la loi du 10 août 2015 était de réformer les régimes ordinaires de pension que constituent le régime des travailleurs salariés, le régime des travailleurs indépendants et celui du secteur public. Il ne serait donc pas déraisonnable que le législateur, dans le respect du principe général d'autonomie de la Chambre et de sa compétence exclusive pour réglementer la matière des pensions de ses membres, n'ait pas réformé le régime spécifique des membres de la Chambre. Le Conseil des ministres soutient qu'en tout état de cause, dans la mesure où le requérant critique le fait que la loi n'a pas visé les membres de la Chambre, il critique en réalité une lacune dans la loi qu'il n'appartient qu'au législateur de combler.

A.7.1. En ce qui concerne l'autonomie laissée à la Chambre pour déterminer l'âge de la pension des membres de son personnel, le requérant répond que l'article 66 de la Constitution vise la constitution des caisses de pension et non la détermination des âges légaux d'accès à la pension. Le requérant relève également que l'article 179 de la Constitution prévoit qu'aucune pension, aucune gratification à la charge du Trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi. Or, la loi du 30 décembre 1982 citée par le Conseil des ministres ne serait plus en vigueur. Il s'en déduirait que la pension des parlementaires est illégale.

A.7.2. Quant à la comparabilité des catégories en cause, le requérant indique qu'il ne peut y avoir de distinction d'ordres dans l'Etat. Dès lors, les lois applicables aux citoyens devraient aussi l'être pour les parlementaires. Si des différences de traitement entre certaines catégories de personnes peuvent être admises, elles doivent reposer sur une justification objective et raisonnable. Or, cette justification serait inexistante en l'espèce.

A.7.3. A titre infiniment subsidiaire, le requérant soutient qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le constat d'une lacune dans la loi attaquée puisque, d'après la Constitution, il ne peut y avoir aucune distinction d'ordres et que les Belges sont égaux devant la loi.

A.8. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la loi attaquée porte l'âge de départ anticipé à la retraite de 62 à 63 ans, alors que les députés peuvent prendre leur pension anticipée à l'âge de 52 ans sans condition de carrière.

A.9. Le Conseil des ministres soutient que le même raisonnement que celui qui a été exposé en ce qui concerne l'âge légal de la pension de retraite peut être intégralement repris au sujet du second moyen.

A.10. Dans le troisième moyen, le requérant critique le fait que l'âge minimum nécessaire pour bénéficier de la pension de survie passera de 50 ans en 2025 à 55 ans en 2030. Or, le régime de pension des députés également financé par les deniers de l'Etat permet une pension de survie sans condition d'âge minimum.

A.11. Dans son mémoire, le Conseil des ministres indique que le même raisonnement que celui qu'il a exposé concernant l'âge légal de la pension de retraite peut être intégralement repris au sujet du troisième moyen.

Affaire n° 6365

Quant à la recevabilité

A.12. Les douze premières parties requérantes effectuent une carrière professionnelle. Elles justifient leur intérêt à agir par le fait que la loi attaquée aurait pour effet de reporter de plusieurs années la possibilité d'un départ à la retraite légale ou anticipée.

Les treizième, quatorzième et quinzième parties requérantes bénéficient d'une pension du secteur public pour cause d'inaptitude physique. Elles invoquent également à l'appui de leur intérêt à agir le fait que la loi attaquée recule l'âge auquel elles pourront prendre leur retraite.

Les seizième, dix-septième et dix-huitième parties requérantes sont les présidents de trois organisations représentatives de travailleurs agréées qui ont participé aux négociations collectives.

Enfin, les dix-neuvième, vingtième et vingt-et-unième parties requérantes sont les organisations représentatives des travailleurs elles-mêmes qui représentent les intérêts des travailleurs salariés du personnel du secteur public, de l'enseignement et des assurés sociaux.

A.13.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des organisations syndicales. A son estime, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte aux prérogatives de ces organisations. Il soutient également que les parties requérantes n'apportent aucune preuve de la qualité qu'elles invoquent, de sorte qu'il est impossible de vérifier si elles disposent d'un intérêt à agir.

A.13.2. En ce qui concerne les pensions de survie IGO (garantie de revenus aux personnes âgées), le point de vue selon lequel les parties requérantes se trouveraient, après 2025, dans les conditions pour y prétendre serait trop hypothétique.

A.14. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent qu'en ce qui concerne la première à la dix-huitième des parties requérantes, elles démontrent suffisamment leur qualité soit de travailleur soit de fonctionnaire qui seraient défavorablement affectés par les dispositions attaquées. Il en est d'autant plus ainsi

qu'elles invoquent une atteinte à leur droit fondamental à la sécurité sociale, qui est un principe applicable à chacun.

Quant à l'intérêt à agir des organisations syndicales, il est précisé que celles-ci ont pour objectif statutaire de défendre les intérêts matériels et immatériels des travailleurs auprès des pouvoirs publics.

A.15. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient qu'aucune des parties requérantes n'apporte la preuve de la qualité qu'elles invoquent en ce qui concerne les dix-huit premières parties requérantes. Il ajoute que ce n'est pas parce que les parties requérantes sont des personnes physiques qui peuvent invoquer leur droit à la sécurité sociale au sens de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, qu'elles auraient automatiquement intérêt à demander l'annulation de la loi attaquée. Admettre le contraire reviendrait à admettre l'action populaire, ce que le pouvoir constituant n'a pas voulu.

En ce qui concerne l'intérêt à agir des organisations syndicales, le Conseil des ministres répète que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à leurs prérogatives. Il ajoute qu'en tant qu'organisations de fait, leur intérêt ne peut être confondu avec l'intérêt des personnes juridiques. Dès lors, en ce qui les concerne, la règle reste qu'elles n'ont en principe pas qualité pour agir devant la Cour constitutionnelle sauf lorsqu'il est porté atteinte à leurs prérogatives, ce qui ne serait pas démontré en l'espèce.

Quant au fond

A.16. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2, 3, 12, 13, 14 et 18 de la loi attaquée.

A.17.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution, avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes soutiennent que, par le relèvement de l'âge de la pension de 65 à 67 ans, un grand nombre d'assurés sociaux voient leur droit à la retraite reporté d'un à deux ans selon leur âge. Quant au durcissement des conditions d'âge et de carrière permettant un départ à la retraite anticipée, il aura pour effet de priver un grand nombre d'assurés sociaux du droit de partir à la retraite anticipée.

A.17.2. Les parties requérantes soutiennent également que les personnes nées à partir de 1960, qui ont quitté prématurément le marché du travail sans assimilation et sans pouvoir obtenir un revenu de remplacement, pouvaient jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions attaquées compter sur une pension de retraite à l'âge de 65 ans. Du fait des dispositions attaquées, elles ne bénéficieront plus d'une pension pour laquelle elles ont versé des cotisations au cours de leur carrière qu'à partir de 2025, soit à l'âge de 66 ans voire 67 ans pour les personnes qui sont nées à partir de 1965. Or, la perte de prestations de retraite durant une période pouvant aller jusqu'à deux années ne serait pas compensée par une autre prestation de sécurité sociale.

A.17.3. Le recul significatif opéré par les dispositions attaquées serait particulièrement marqué dans le système des pensions du secteur public, à l'égard des personnes à la retraite pour raison d'inaptitude physique. Il est souligné que, en cas de carrière mixte, la pension pour inaptitude physique n'ouvre aucun droit à une pension de travailleur salarié ou d'indépendant. Dès lors, les personnes concernées doivent attendre la plupart du temps l'âge de la pension pour pouvoir bénéficier d'une pension complète.

Les parties requérantes relèvent que les pensions pour cause d'inaptitude physique sont en moyenne inférieures de plus de 800 euros par mois aux pensions de retraite.

A.17.4. Les parties requérantes critiquent encore le caractère brutal de la réforme entreprise et relèvent que dans les pays voisins, la réforme de l'âge de la pension a fait l'objet d'une transition beaucoup plus progressive.

A.17.5. Elles examinent ensuite si le recul significatif opéré par les dispositions attaquées peut être justifié par des motifs d'intérêt général et si ces motifs sont proportionnés à l'objectif poursuivi.

A leur estime, les motifs qui ont conduit le législateur à relever l'âge légal de la pension n'ont pas été inspirés par l'intérêt général. Elles relèvent que le législateur puise un premier argument dans les recommandations de la commission de la réforme des pensions 2020-2040. Or, cette commission n'aurait jamais recommandé, ainsi que l'a déclaré le professeur Vandembroucke, au nom de la commission d'experts, de relever l'âge légal de la pension mais bien d'allonger les carrières. Les parties requérantes relèvent également que l'espérance de vie en bonne santé reste stable et n'augmente pas et qu'elle est inférieure à l'âge légal actuel de la pension. La possibilité d'occuper des travailleurs plus âgés serait de ce fait contredite.

D'après les parties requérantes, le principe de proportionnalité serait violé. Elles constatent que les motifs retenus par le législateur justifient la stimulation du taux d'activité plutôt que le relèvement de l'âge de la pension. Toutefois, le fait de relever l'âge de la pension ne stimulera pas automatiquement le taux d'emploi. Les parties requérantes insistent sur le fait qu'alors qu'ils sont contraints de rester plus longtemps actifs sur le marché du travail, les travailleurs plus âgés connaissent un faible taux d'emploi. Ce point de vue aurait été confirmé par une contribution récente de la Banque nationale de Belgique ainsi que par une étude de l'OCDE qui démontrerait que le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans est largement inférieur à celui des personnes âgées de 25 à 54 ans dans tous les pays européens. Il ressortirait également d'une étude réalisée par le SERV (Conseil socio-économique flamand) qu'en fonction des secteurs considérés, une part importante des travailleurs s'estime incapable de travailler jusqu'à l'âge légal de la pension.

Les parties requérantes soulignent qu'il existe un risque accru de problèmes de santé pour les travailleurs seniors. Les travailleurs peu qualifiés risquent en outre d'avoir plus de problèmes de santé que leurs homologues plus qualifiés. En raison de leurs problèmes de santé, les assurés sociaux qui bénéficient déjà d'une pension dans le régime actuel seront donc plus nombreux à retomber dans le régime des indemnités de maladie-invalidité.

Quant au fait que le relèvement de l'âge de la pension serait nécessaire en raison du coût élevé des pensions, il ressortirait d'une étude réalisée par le Bureau fédéral du Plan que si le montant moyen de la pension diminue en raison de la suppression du bonus de pension, ce montant va à nouveau augmenter grâce à la prolongation des carrières.

Les parties requérantes en concluent que, bien que les objectifs poursuivis par le législateur aient été fixés dans l'intérêt général, les mesures attaquées ne permettent pas de les réaliser.

A.18.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que les moyens sont partiellement irrecevables. Les parties requérantes resteraient, en effet, en défaut de démontrer en quoi les dispositions qui y sont visées seraient violées et en quoi les dispositions attaquées auraient un lien avec l'exécution du droit de l'Union européenne.

A.18.2. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres soutient que les dispositions attaquées ne peuvent être examinées à la lumière de l'obligation de *standstill*. La Cour n'aurait, en effet, jamais jugé que l'article 23 de la Constitution a un rapport avec la pension ou la pension anticipée. Pour conclure à la violation du principe de *standstill*, il faut que la législation en cause opère un recul significatif sans qu'un motif d'intérêt général puisse justifier ce recul.

Or, d'après le Conseil des ministres, les dispositions attaquées n'opèrent pas un recul significatif du niveau de protection offert au travailleur concerné. En effet, les dispositions attaquées ont seulement pour conséquence que certaines personnes ne pourront à l'avenir prendre leur pension que plus tard. Il n'est pas porté atteinte au droit à la pension lui-même ni à la carrière qui est prise en compte pour le calcul de la pension.

Le Conseil des ministres soutient encore que le recul opéré par les dispositions attaquées n'est pas significatif dès lors qu'il a seulement pour effet de faire travailler les personnes concernées une ou deux années supplémentaires, celles-ci percevant, de ce fait, une pension plus élevée.

A.18.3. Le Conseil des ministres soutient qu'il existe en l'espèce des motifs d'intérêt général qui justifient les dispositions attaquées et renvoie aux travaux préparatoires de la loi en ce qui les concerne. Il rappelle qu'en la matière, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

A.18.4. Le Conseil des ministres ajoute que le recul de l'âge de la pension à 67 ans ne sera effectif que dans une quinzaine d'années. L'on ne peut donc parler d'un changement abrupt de la réglementation. Il indique encore que pour atteindre l'âge moyen de 64 ans qui est appliqué en Europe, il est nécessaire de faire travailler certains travailleurs jusqu'à l'âge de 67 ans afin de permettre que d'autres travailleurs qui ont une carrière plus longue puissent prendre une retraite anticipée à l'âge de 60 ou 62 ans.

A.18.5. Quant à la crainte des parties requérantes que certaines personnes perdent leurs allocations de chômage ou d'assurance maladie-invalidité, le Conseil des ministres indique qu'elle est injustifiée. En effet, il ressort de l'accord du Gouvernement que la réglementation en matière de chômage et d'assurance maladie-invalidité sera modifiée afin d'éviter que des personnes qui pouvaient bénéficier d'une allocation entre l'âge de 65 ans et l'âge de 66 ou 67 ans perdent cette allocation.

A.18.6. En ce qui concerne les conditions de carrière pour accéder à la retraite anticipée, le Conseil des ministres relève que la loi attaquée contient des modifications qui ne peuvent être qualifiées d'abruptes puisque la condition d'âge n'est relevée que d'un an, une première augmentation de six mois étant opérée en 2017 et une deuxième augmentation étant opérée en 2018. De plus, les personnes qui peuvent attester d'une longue carrière peuvent partir à la retraite anticipée à l'âge de 60 ans. Le Conseil des ministres relève encore que des dispositions transitoires ont été prévues par la loi attaquée.

A.19.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent que le premier moyen est recevable. En effet, parmi les droits et libertés qui sont garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution figurent ceux qui découlent des dispositions internationales qui lient la Belgique. Les parties requérantes indiquent également qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que pour entrer dans le champ d'application de la directive 79/7/CEE, une prestation doit constituer tout ou partie d'un régime légal de protection contre l'un des risques énumérés à l'article 3, § 1er, de cette directive ou une forme d'aide sociale ayant le même but et être directement et effectivement liée à la protection contre l'un de ces risques. *In casu* c'est l'âge qui constitue le risque.

A.19.2. En ce qui concerne le fondement du moyen, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la Cour aurait examiné à plusieurs reprises la violation de l'obligation de *standstill* dans le cadre de la réglementation des pensions. Elle reconnaît donc que cette obligation s'applique bien en l'espèce. Ce point de vue serait par ailleurs confirmé par le Conseil d'Etat puisqu'il a examiné la réglementation à la lumière de l'article 23 de la Constitution dans la loi en projet.

A.19.3. Contrairement à ce qu'affirme également le Conseil des ministres, les dispositions attaquées auraient pour effet d'opérer un recul significatif du niveau de protection offert aux travailleurs, touchant plus particulièrement les ouvriers qui ont davantage de problèmes de santé et, partant, vieillissent plus vite que les employés. L'affirmation selon laquelle le montant de la pension augmenterait en raison de l'augmentation de la durée de carrière aurait récemment été contredite par le Conseil académique des pensions.

En ce qui concerne les motifs d'intérêt général qui sont invoqués par le législateur, le Conseil d'Etat les aurait considérés comme insuffisants pour justifier la réforme entreprise. En outre, il ne serait pas établi que l'augmentation de l'âge de la pension mènerait automatiquement à un taux d'activité supérieur. Le législateur aurait dû en effet accompagner la réforme d'une politique de l'emploi qui permette de réaliser ce taux d'activité élevé. Il ressortirait également d'une étude de la Commission européenne que des adaptations du marché du travail en concertation avec les partenaires sociaux doivent être opérées afin d'encourager les carrières longues.

Les parties requérantes prétendent encore que le principe de proportionnalité est violé dès lors que les mesures entreprises ne constituent pas un moyen adéquat pour augmenter le taux d'activité. Si l'objet est d'assurer que les personnes travaillent plus longtemps, l'augmentation de l'âge pour les emplois de fin de carrière à 60 ans et la suppression du bonus pension vont à l'encontre de ces objectifs.

A.20.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres continue à soutenir que le premier moyen est partiellement irrecevable quant à son fondement. Il ne pourrait être déduit de l'avis du Conseil d'Etat ni de la jurisprudence de la Cour que le principe de *standstill* s'applique en l'espèce. Ce principe ne serait en tout état de

cause pas violé. Ici encore, le Conseil des ministres répète que le droit à la pension n'est nullement mis en question par les dispositions attaquées. Il précise qu'un travailleur qui, pour des raisons de maladie ou d'invalidité, n'est pas en mesure de construire une carrière complète, pourra bénéficier pour les périodes de maladie ou d'invalidité de revenus de remplacement. Or, ces périodes assimilées continuent à compter pour la constitution de la pension.

A.20.2. Les conclusions que les parties requérantes tirent de l'étude du Conseil académique des pensions seraient trop hâtives. En effet, la qualité sociale des pensions est étudiée dans ce rapport à la lumière de deux facteurs, à savoir le ratio de remplacement (rapport entre la pension de retraite moyenne des nouveaux pensionnés et le dernier revenu professionnel moyen) et le ratio du bénéfice (rapport entre la pension moyenne de tous les pensionnés et le revenu professionnel moyen de tous les travailleurs).

A.20.3. Le Conseil des ministres insiste encore sur le fait qu'il ressortirait de la jurisprudence de la Cour que si des droits sont reconnus par l'article 23 de la Constitution en faveur du citoyen, celui-ci est tenu de respecter des obligations correspondantes. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre ces droits et ces obligations.

A.20.4. Quant au motif d'intérêt général, le Conseil des ministres répète encore que les dispositions attaquées se justifient par des considérations budgétaires liées à l'avenir de la sécurité sociale. Il serait évident que les personnes qui peuvent rester actives plus longtemps augmenteront le taux d'activité sur le marché de l'emploi tandis que les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas en état de rester actives pourront recevoir un soutien par d'autres voies que la sécurité sociale. Le Conseil des ministres ajoute qu'en tout état de cause, la réforme est raisonnable. Si une disproportion existe, *quod non*, elle découle non pas des dispositions attaquées mais d'autres réglementations spécifiques qui sont applicables à la situation des personnes concernées.

Le Conseil des ministres soutient encore que l'augmentation de la limite d'âge pour les emplois de fin de carrière s'inscrit parfaitement dans la logique de la réforme de même que la suppression du bonus pension. Cela serait confirmé par les déclarations du ministre des Pensions dans les travaux préparatoires de la loi. Le Conseil des ministres souligne enfin que les modifications entreprises ne sont pas abruptes et que des dispositions transitoires sont prévues par la loi.

A.21. Un deuxième moyen est pris de la violation du principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la directive 79/7/CEE, avec les articles 2, 3 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées en ce qu'elles traitent les femmes et les hommes de la même manière alors qu'à leur estime, leur situation est différente. Elles relèvent que les carrières d'activité professionnelle et périodes assimilées qui donnent droit à la retraite ou à la retraite anticipée sont sensiblement plus courtes pour les femmes que pour les hommes, de sorte qu'elles seront davantage lésées par les dispositions attaquées. Ce constat serait confirmé par le rapport du Centre d'expertises des pensions du Bureau fédéral du Plan ainsi que par le rapport de la Commission de réforme des pensions 2020-2040.

Les parties requérantes relèvent qu'à l'occasion des discussions parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi attaquée, aucune attention particulière n'a été accordée aux effets préjudiciables qui découleraient surtout pour les femmes des mesures en cause. Or, le législateur doit en principe justifier objectivement la distinction indirecte fondée sur le sexe par un but légitime et démontrer que les moyens pour atteindre ce but sont adéquats et nécessaires, ce qui n'a pas été le cas lors de l'élaboration de la loi attaquée.

A.22.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que le deuxième moyen est partiellement irrecevable dès lors que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions internationales qu'elles visent seraient violées.

A.22.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le deuxième moyen n'est pas fondé. Il relève qu'il ressort de l'article 4 de la directive 79/7/CEE que celle-ci interdit les discriminations indirectes fondées sur le sexe par référence à l'état matrimonial ou familial des personnes concernées. Or les dispositions attaquées seraient étrangères à cette matière dès lors qu'elles ne visent pas les hommes et les femmes mariés ou non mariés ou qui ont des enfants.

A.22.3. Dans un deuxième temps, le Conseil des ministres conteste que les hommes et les femmes constituent des catégories qui ne peuvent être comparées et, partant, traitées de manière identique. Il renvoie à un rapport du Bureau fédéral du Plan de septembre 2015 qui analyse les effets de la réforme des pensions et dont il résulte que les hommes et les femmes peuvent être effectivement comparés. Le régime des pensions vise à permettre aux travailleurs et aux fonctionnaires de mettre fin à leur fonction à partir d'un certain âge ou avant cet âge parce que les conditions sont remplies afin de leur assurer un revenu. A cet égard, la carrière professionnelle constitue un élément essentiel dans le régime des pensions, contrairement aux autres réglementations de sécurité sociale dans lesquelles les citoyens reçoivent une pension à partir d'un âge déterminé sans tenir compte de leur carrière.

Le Conseil des ministres indique que la Cour a déjà à plusieurs reprises rejeté les arguments du Conseil des ministres qui tendaient à démontrer l'absence de discrimination à l'égard des hommes à propos de règles qui contenaient un régime plus favorable pour les femmes en vue de compenser les désavantages dont elles avaient pu souffrir par le passé. D'après le Conseil des ministres, si l'on devait admettre que les femmes puissent partir à la retraite anticipée avec une carrière plus courte, cela créerait une discrimination directe à leur égard dès lors qu'un nombre moins important d'années serait pris en considération pour le calcul de la pension.

Le Conseil des ministres ajoute encore que si une différence de traitement existe en ce qui concerne la durée de la carrière, celle-ci est due à un choix opéré par les femmes qui décident à un moment donné de ne pas rester actives sur le plan professionnel.

Enfin, le Conseil des ministres indique qu'*in casu* les parties requérantes invitent en réalité à comparer les femmes qui ont une carrière courte avec les hommes qui ont une carrière longue. Le critère de distinction n'est donc pas le sexe mais la durée de la carrière de la personne concernée.

A.22.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que si l'on devait considérer que les hommes et les femmes sont des catégories non comparables, il faudrait encore constater que la loi attaquée est raisonnablement justifiée. Elle poursuit un but légitime en visant à garantir la durabilité du régime des pensions; le critère basé sur la durée de la carrière et sur l'âge constituerait un critère objectif; enfin, les mesures entreprises seraient pertinentes et n'auraient pas d'effets disproportionnés en visant à augmenter le taux d'activité et à allonger les carrières avant d'avoir droit à une pension. Il serait tout à fait inexact d'affirmer que les régimes légaux de pension ne tiennent pas compte de la situation de personnes dont la carrière est incomplète pour des raisons médicales ou parentales. Il existe en effet de nombreuses mesures d'accompagnement pour combiner participation complète au marché du travail, vie privée et soins telles que le congé de maternité, le congé parental, les crédits-temps motivés, ou encore les « congés pour soins ». Le Conseil des ministres souligne que la loi attaquée n'a en rien modifié l'assimilation de telles périodes pour le calcul de la pension.

Le Conseil des ministres insiste sur le fait que les règles qui régissent les années à prendre en considération pour la durée de la carrière sont restées inchangées : chaque année entamée comptera comme une année entière à prendre en considération. Les règles de calcul des pensions continuent également à exister afin d'attribuer une pension minimum aux personnes qui remplissent les conditions de carrière minimale sans toutefois avoir une carrière complète.

A.22.5. Le Conseil des ministres soutient enfin que la loi attaquée s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en particulier l'arrêt *Leone & Leone* du 17 juillet 2004.

A.23.1. Dans leur mémoire en réponse, en ce qui concerne la recevabilité du moyen, les parties requérantes indiquent que, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la requête en annulation expose à suffisance en quoi le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne seraient violés.

A.23.2. En ce qui concerne le fondement du moyen, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les discriminations indirectes sont effectivement visées par la directive 79/7/CEE. Les parties requérantes citent les arrêts *Cachaldora Fernandez*, *Elbal Morena* et *Brachner*.

Quant à la comparabilité des catégories en cause, les parties requérantes indiquent que le Conseil des ministres a perdu de vue dans son mémoire les données statistiques qu'elles ont invoquées dans leur requête et qui tendent à démontrer qu'en ce qui concerne leur carrière professionnelle, les femmes et les hommes sont dans des situations différentes et doivent dès lors être traités différemment.

En ce qui concerne le rapport du Bureau de Plan auquel renvoie le Conseil des ministres, les parties requérantes précisent que les personnes qui ne sont qu'à quelques années de leur retraite verront leur droit à la retraite anticipée reporté. Les personnes qui sont nées en 1960 ou après verront également leur droit à la retraite reporté. L'on n'aperçoit pas comment les femmes qui sont actuellement âgées de plus de 56 ans pourront rattraper le retard qu'elles auront cumulé plus tôt dans leur carrière.

L'étude du Bureau fédéral du Plan repose sur des suppositions. En ce qui concerne l'égalité d'évolution de carrière entre hommes et femmes, il ne saurait donc s'agir d'un effet de la réforme mais simplement de l'effet de l'hypothèse retenue, selon laquelle les carrières des hommes et celles des femmes convergent et sont, à terme, quasiment identiques.

L'hypothèse retenue par le Bureau du Plan et par le gouvernement part également de l'idée que si l'on relève l'âge de la pension de deux ans, tout le monde restera aussi actif plus longtemps, même ceux qui satisfont aux conditions permettant un départ à la retraite anticipée. Retenir cette hypothèse revient à allonger de deux ans la carrière féminine, et à augmenter de manière proportionnellement plus importante le montant de la pension et la durée de carrière (leur carrière initiale et le montant initial de la pension restant inférieurs).

Quant au fait que les femmes seraient traitées différemment en raison de choix qu'elles font dans leur vie ou des comportements qu'elles adoptent, les parties requérantes indiquent qu'il convient d'abord de se demander s'il s'agit d'un choix véritablement libre dès lors qu'il apparaît des structures sociales et des relations sociales que très souvent le soin des enfants et des parents repose sur les femmes.

Les parties requérantes contestent ensuite la référence que fait le Conseil des ministres à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. A leur estime, les arrêts cités ne se sont pas prononcés sur la question de savoir pourquoi les femmes disposaient d'un montant de pension moins élevé ni sur les raisons pour lesquelles les femmes, davantage que les hommes, font le choix d'un travail à temps partiel.

Les parties requérantes soutiennent encore que le Conseil des ministres perd de vue que les choix qui ont été opérés par les femmes l'ont été avant la réforme de la réglementation des pensions. Or, alors que jusqu'en 2012 on pouvait bénéficier d'une pension anticipée à l'âge de 60 ans avec une carrière de 35 ans, en 2017, la carrière exigée sera de 43 ans. Ainsi, il ne sera plus possible pour une personne qui, en 1985, est restée durant cinq ans à la maison pour s'occuper de ses enfants de partir à la retraite anticipée dans l'état actuel de la réglementation alors qu'au moment où le choix a été fait, une retraite anticipée était envisageable.

A.23.3. En complément des rapports qu'elles citent dans leur requête, les parties requérantes font état d'autres rapports, de l'Institut pour l'égalité des chances des hommes et des femmes, de la Commission européenne et de l'Institut européen pour l'égalité des genres, qui démontrent qu'il existe bien des différences dans la carrière professionnelle entre les hommes et les femmes. Or, les dispositions attaquées ne tiennent pas compte de ces différences structurelles de carrière entre les deux catégories. Comme cela ressort de données statistiques qui ne sont pas contestées, les dispositions attaquées préjudicieront à une part plus importante de femmes que d'hommes.

A.23.4. Les parties requérantes contestent l'argumentation du Conseil des ministres tirée de l'arrêt *Leone* de la Cour de justice de l'Union européenne. Une adaptation des conditions de carrière pour les femmes en ce qui concerne l'accès à la retraite anticipée pourrait effectivement être un objectif légitime pour compenser les désavantages qu'elles connaissent dans leur carrière professionnelle. Les parties requérantes indiquent qu'à suivre le Conseil des ministres, il faudrait déduire de l'arrêt *Leone* que le régime de chômage avec complément d'entreprise, réglé par l'arrêté royal du 31 mai 2007, est illégal, voire inconstitutionnel. Le législateur y traite en effet de manière plus favorable les femmes pour tenir compte du fait que leur carrière professionnelle diffère de celle des hommes. A l'estime des parties requérantes, une politique qui tient compte – à juste titre – des différences de carrière entre hommes et femmes en ce qui concerne le régime de prépension (RCC), sans tenir compte de ces différences en ce qui concerne la pension et les pensions complémentaires, n'est pas cohérente.

A.24.1. En ce qui concerne la recevabilité du deuxième moyen, le Conseil des ministres répète dans son mémoire en réplique que les parties requérantes restent en défaut de démontrer de quelle manière les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne seraient violées.

A.24.2. En ce qui concerne le fondement du moyen, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le Conseil des ministres n'a pas laissé entendre que la directive 79/7/CEE admettrait une discrimination indirecte entre les hommes et les femmes. Le Conseil des ministres précise que l'article 4, alinéa 1er, de la directive interdit les discriminations indirectes par référence notamment à l'état matrimonial ou familial. Il reste d'avis que les hommes et les femmes ne constituent pas des catégories à ce point incomparables qu'elles ne pourraient être traitées de manière identique.

Le Conseil des ministres rappelle que l'article 10, alinéa 3, de la Constitution garantit l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, si bien que ces deux catégories ne peuvent être considérées comme incomparables. Il renvoie à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci reconnaît qu'effectivement les travailleurs masculins ne peuvent être comparés aux travailleurs féminins en ce qui concerne les avantages que ces dernières reçoivent pour compenser le fait qu'elles s'absentent du travail en raison d'un congé de maternité. Ces mesures ne peuvent être comparées aux mesures qui sont prises après le congé de maternité et qui concernent l'éducation des enfants. A cet égard, les deux catégories de travailleurs sont effectivement comparables.

Le Conseil des ministres conteste le point de vue des parties requérantes selon lequel le rapport du Bureau fédéral du Plan de septembre 2015 n'examinerait que l'impact à long terme de la réforme des pensions et non son impact à court terme. Il ajoute que les parties requérantes perdent de vue un élément essentiel du régime, à savoir que les dispositions attaquées impliquent seulement une augmentation de l'âge de la pension d'un an et des années de carrière de deux ans. Il s'agit donc d'une mesure très limitée qui n'a pas de conséquences disproportionnées, contrairement à ce que prétendent les parties requérantes.

A.24.3. D'après le Conseil des ministres, les parties requérantes persistent dans leur conception stéréotypée de la femme qui doit tenir un ménage, y compris s'occuper des parents du partenaire, et de l'homme qui doit gagner son pain et que, pour ces raisons, les hommes et les femmes devraient être traités différemment en ce qui concerne les conditions de la pension. Non seulement cela créerait une discrimination entre les deux catégories mais les parties requérantes omettent également de se demander en quoi cette approche alternative serait conciliable avec la directive 79/7/CEE, compte tenu du fait que la Belgique connaît déjà de nombreuses réglementations neutres en matière de genre. Le Conseil des ministres relève que la directive n'a admis que temporairement un effet de *standstill* ou de blocage, en ce sens que l'article 7.1.a) de la directive n'autorise que temporairement les Etats membres à y déroger, pour offrir de cette manière la chance de réaliser le principe de l'égalité de traitement, et qu'ils ne sont pas autorisés à prendre ensuite de nouvelles réglementations discriminatoires. Les parties requérantes, qui font pourtant largement entrer en ligne de compte la jurisprudence européenne, omettent aussi de mentionner que si, par la suite, une discrimination des hommes était constatée si la Belgique instaurait à nouveau des conditions de carrière distincte pour les autres hommes et les femmes, les groupes du sexe lésé auraient droit, en raison de l'effet direct de la directive, à l'application du même régime que le groupe favorisé qui se trouve dans une situation identique.

Quant au fait que le comportement des femmes résulterait d'un choix ou plutôt d'une pression familiale ou sociale, le Conseil des ministres précise que lorsque quelqu'un, qu'il soit homme ou femme, choisit de rester en dehors du marché du travail en raison de considérations familiales ou pour d'autres motifs, il ne peut raisonnablement s'attendre à bénéficier d'un traitement identique ou de règles plus favorables d'accès à la retraite anticipée. Les moyens de la sécurité sociale ne sont en effet pas inépuisables.

A.24.4. Le Conseil des ministres revient sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne citée dans son mémoire et soutient que les parties requérantes se fondent sur des généralités et des considérations stéréotypées pour tenter de démontrer que les dispositions invoquées préjudicieraient manifestement aux femmes par rapport aux hommes.

A.24.5. Quant à l'exemple que les parties requérantes prennent du travailleur qui a commencé à travailler en 1983 et a décidé de prendre une pause carrière de cinq ans, les conséquences qui découleraient de pareil choix ne doivent pas être attribuées aux dispositions attaquées mais à d'autres réglementations existantes. Dans cette

hypothèse, le travailleur n'a pas vraiment fait le choix de rester cinq ans à la maison pour s'occuper des enfants et a également opté pour un régime différent de celui qui combine le travail et la famille tel qu'il résulte, par exemple, de la mise en disponibilité pour raison sociale ou familiale prévue par l'article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Or, de telles réglementations peuvent permettre de conserver les droits à la pension.

A.24.6. Le Conseil des ministres attire encore l'attention sur le fait qu'il existe d'autres réglementations qui permettent à des personnes d'interrompre leur carrière pour s'occuper des enfants en dehors du système légal d'interruption de carrière.

A.24.7. Le Conseil des ministres conteste les conclusions que tirent les parties requérantes des nouveaux rapports qu'elles citent dans leur mémoire dès lors que ces conclusions consisteraient davantage en une critique générale sur la position sociale des femmes et sur les régimes sociaux qui s'en déduisent.

A.24.8. Le Conseil des ministres conteste également le point de vue des parties requérantes qui déduisent de l'arrêt *Leone* de la Cour européenne des droits de l'homme qu'une adaptation des conditions de carrière pour les femmes en matière de retraite anticipée pourrait effectivement réaliser l'objectif légitime de compensation des désavantages en ce qui concerne leur carrière professionnelle. La Cour a admis « le souci de compenser les désavantages subis dans le déroulement de leur carrière par l'ensemble des travailleurs tant féminins que masculins ayant interrompu celle-ci durant un certain laps de temps aux fins de se consacrer à leurs enfants » comme un objectif légitime de politique sociale. A cet égard, la Cour a rappelé que, dans son arrêt *Griesmar*, elle avait considéré l'ancien régime français de bonification comme étant contraire à l'article 141 du traité CE. Cet ancien système entendait compenser les désavantages subis dans le déroulement de leur carrière par les femmes suite au fait qu'au cours de celle-ci, elles s'étaient consacrées à l'éducation de leurs enfants. Le nouveau régime de bonification de pension poursuit un autre but et semble neutre en matière de genre, mais du fait de ses conditions d'application, notamment le fait que l'on considère automatiquement le congé de maternité comme une interruption temporaire au sens de l'objectif légitime, il s'avère qu'un très grand pourcentage de femmes peut prétendre aux avantages de cette réglementation. La Cour a conclu à l'existence d'une discrimination indirecte entre hommes et femmes sur la base de l'article 141, paragraphe 4, du traité CE (actuel article 157, paragraphe 4, TFUE) qui, sous certaines conditions, admet des mesures instaurant des avantages spécifiques pour faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou pour éviter ou compenser les désavantages au cours de la carrière professionnelle.

A.25. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combiné avec l'article 16, de la Constitution et avec l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après les parties requérantes, les dispositions attaquées violeraient le principe d'égalité combiné avec le droit fondamental à la protection des biens contenu dans les dispositions visées au moyen. Elles précisent que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme contient, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, trois règles. La première concerne la norme générale selon laquelle toute personne a droit au respect de ses biens. La deuxième détermine les conditions auxquelles il y a lieu de satisfaire pour justifier une privation de propriété ou une ingérence dans le droit de propriété. Enfin, une troisième reconnaît explicitement le droit des Etats de réguler l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Les restrictions au droit au respect des biens doivent ainsi être définies par la loi, doivent être nécessaires dans une société démocratique et l'objectif poursuivi doit être légitime. Chaque intervention de l'autorité publique dans le droit au respect des biens doit en outre se faire dans le respect du principe de proportionnalité.

A.26.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres fait remarquer que les parties requérantes restent en défaut de démontrer en quoi les dispositions visées au moyen seraient violées. Le Conseil des ministres suppose néanmoins que les parties requérantes invoquent la violation du droit de propriété dans la mesure où les dispositions attaquées, en rehaussant l'âge de la retraite et en rendant plus strictes les conditions de carrière, constitueraient pour les fonctionnaires et les travailleurs une charge disproportionnée qui ne présenterait pas de lien raisonnable avec l'intérêt général et qui porterait dès lors atteinte au droit de chacun de disposer de sa propriété. Le Conseil des ministres en déduit que le moyen serait partiellement irrecevable et qu'à tout le moins il devrait être déclaré non fondé.

A.26.2. Le Conseil des ministres soutient également que les dispositions attaquées seraient étrangères au champ d'application 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. Il rappelle que le droit de propriété n'est pas absolu mais que des limites peuvent y être apportées afin de poursuivre un objectif légitime d'intérêt général.

Le Conseil des ministres relève encore que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà considéré les pensions comme une forme de propriété qui doit être protégée. Chaque mesure qui modifie le régime des pensions ne constitue pas pour autant *ipso facto* une atteinte ou une limitation du droit de propriété. Le Conseil des ministres déduit de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n° 10.373/05 du 15 septembre 2009 qu'une personne qui ne satisfait pas aux conditions de retraite pour obtenir une retraite anticipée et qui ne peut dès lors invoquer son droit à la pension légale ne peut bénéficier de la protection offerte par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En l'espèce, la modification de l'âge de la pension et des conditions de carrière pour une retraite anticipée ne constituerait pas une atteinte au droit de propriété et ne rentrerait dès lors pas dans le champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dès lors que ces mesures n'ont en effet pas pour effet de diminuer le droit à la pension mais au contraire de l'augmenter.

Le Conseil des ministres ajoute qu'en attendant d'atteindre l'âge de la pension, la personne concernée a droit à un salaire en raison de son emploi ou à d'autres prestations de sécurité sociale, si bien qu'elle ne reste pas sans revenu.

A.26.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres indique que si la Cour devait considérer que les dispositions attaquées constituent une atteinte au droit de propriété, encore conviendrait-il de conclure que celle-ci est raisonnablement justifiée et répond à un objectif d'intérêt général. Il s'agit en effet de garantir l'équilibre des finances publiques et la durabilité du système des pensions. Le Conseil des ministres ajoute que d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne sera pas conclu à la violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme aussi longtemps qu'il n'y a pas d'atteinte au noyau même de la prestation de sécurité sociale et que le bénéficiaire ne reste pas sans moyens d'existence.

A.27. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes renvoient à leur requête en annulation en ce qui concerne le troisième moyen.

A.28. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres renvoie également à son mémoire pour l'argumentation développée en ce qui concerne le troisième moyen de la requête.

A.29. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 9, 10 et 21 de la loi attaquée qui visent à relever l'âge minimum à atteindre pour bénéficier d'une pension de survie dans le secteur public en tant que travailleur salarié.

A.30. Un premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23 de la Constitution, avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes précisent que les nouvelles dispositions auront pour conséquence directe qu'un certain nombre de conjoints survivants de fonctionnaires ou de travailleurs salariés, à savoir ceux qui, au 1er janvier 2030, auront plus de 50 ans mais moins de 55 ans et qui n'auront plus droit du fait des dispositions attaquées à une pension de survie mais uniquement à une allocation de transition limitée à un an, voire deux ans, lorsqu'il y a des enfants à charge. Les parties requérantes renvoient à ce qu'elles ont exposé dans le premier moyen à propos de l'âge de la pension et soutiennent que les articles 9 et 21 constituent un recul significatif pour les conjoints survivants de fonctionnaires ou de travailleurs salariés concernés.

Après avoir exposé les caractéristiques de l'allocation de transition, les parties requérantes indiquent que le principe de proportionnalité est violé dès lors que le niveau de protection du conjoint survivant d'un travailleur ou d'un fonctionnaire baissera dans une mesure importante.

Quant à l'objectif général qui est d'inciter les gens à exercer une activité professionnelle, il ne tiendrait pas pour une catégorie importante de personnes qui, une fois l'allocation de transition écoulee, ne pourront plus faire appel ni à l'assurance chômage ni à l'assurance maladie pour raison d'inaptitude au travail. Les parties requérantes insistent sur le fait que les chances pour les personnes âgées de 50 à 55 ans d'intégrer le marché du travail sont très limitées.

A.31.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que l'allocation de transition ne peut être considérée comme moins favorable qu'une pension de survie. Il insiste sur le fait que la mesure critiquée s'adresse aux conjoints survivants qui n'auront pas encore atteint l'âge de 55 ans en 2030 soit respectivement entre 50 et 55 ans entre 2025 et 2030. Le Conseil des ministres indique encore que l'allocation de transition présente d'autres avantages par rapport à une pension de survie. En effet, elle peut être cumulée sans limite avec une activité professionnelle ou avec d'autres allocations sociales. A la fin de cette allocation de transition, le bénéficiaire peut également obtenir sans délai des allocations de chômage s'il n'exerce pas d'activité professionnelle. Le Conseil des ministres insiste également sur le fait que bien qu'il reçoive cette allocation de transition, l'époux survivant peut encore construire une carrière.

A.31.2. Le Conseil des ministres indique que s'il fallait considérer que les dispositions attaquées opèrent un recul, celui-ci est justifié par des raisons d'intérêt général. Durant la période qui s'écoule de 2025 à 2030, l'âge de l'attribution d'une pension de survie est augmenté de 50 à 55 ans, ce qui signifie que les dispositions attaquées n'ont absolument aucun impact durant les dix premières années.

A.32. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent que, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage, les personnes concernées doivent être considérées comme aptes au travail au sens de la législation sur l'assurance maladie invalidité. De même, pour pouvoir prétendre à des prestations d'assurance maladie-invalidité, le travailleur doit avoir cessé toute activité en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels. Le conjoint survivant qui ne répond pas à ces exigences parce qu'il était déjà en incapacité de travail avant son entrée sur le marché du travail n'aura droit ni à des indemnités de chômage ni à des indemnités de maladie au terme de l'allocation provisoire.

A.33. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que cette critique est prématurée dans la mesure où l'on travaille encore à un affinement des règles applicables à l'assurance maladie sur ce plan. En tout état de cause, les conséquences dont se plaignent les parties requérantes ne seraient pas le résultat de la loi attaquée.

A.34. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la directive 79/7/CEE, avec les articles 2, 3 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions attaquées traitent les femmes de la même manière que les hommes alors que leur situation serait différente. D'après les parties requérantes, il serait incontestable que les femmes seraient beaucoup plus nombreuses que les hommes à bénéficier d'une pension de survie. Dès lors, le relèvement de l'âge minimum pour accéder à la pension de survie de 50 à 55 ans concernera, dans une très large majorité, les travailleurs et fonctionnaires féminins.

A.35.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que ce deuxième moyen est partiellement irrecevable dès lors que les parties requérantes resteraient en défaut d'expliquer en quoi les dispositions internationales qu'il vise auraient été violées.

A.35.2. En tout état de cause, le Conseil des ministres soutient que le moyen n'est pas fondé. A son estime, les hommes et les femmes ne sont pas des catégories à ce point incomparables qu'elles ne pourraient être traitées de manière identique. Le fait qu'à l'heure actuelle davantage de femmes que d'hommes bénéficient d'une pension de survie ne serait pas pertinent pour examiner l'impact de la loi attaquée à partir de 2025. Si l'on devait considérer qu'à compter de cette date, davantage de femmes que d'hommes seront concernées, ce n'est pas pour autant que les dispositions attaquées auraient un effet disproportionné. La poursuite ou la reprise d'une activité professionnelle suite au décès de l'époux peut difficilement être considérée comme un effet néfaste de la loi attaquée. Après la période couverte par l'allocation transitoire, qui peut être cumulée avec un revenu professionnel ou un revenu de remplacement, l'intéressée peut immédiatement prétendre à un revenu de remplacement, si la reprise de l'activité professionnelle n'a pas encore eu lieu à ce moment.

D'après le Conseil des ministres, si l'on devait considérer que les hommes et les femmes sont des catégories qui ne peuvent être comparées, il faudrait admettre que la loi attaquée repose sur une justification objective et raisonnable. Il souligne que le remplacement d'une pension de survie par une allocation transitoire en faveur du conjoint survivant entre l'âge de 50 et 55 ans est pertinent à la lumière de l'objectif poursuivi. Cette allocation permet en effet son intégration sur le marché du travail et peut en outre être cumulée avec les revenus d'une activité professionnelle. Au terme de cette allocation et en l'absence d'emploi, la personne concernée peut également bénéficier d'une indemnité de chômage.

A.36. Un troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 16, de la Constitution, avec l'article 17.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après les parties requérantes, pour les mêmes motifs que ceux qu'elles ont cités à propos du premier moyen, les mesures relatives à la pension de survie constitueraient pour des groupes importants de travailleurs et de fonctionnaires précaires une charge individuelle déraisonnable.

A.37.1. Le Conseil des ministres soutient dans son mémoire que le moyen est partiellement irrecevable dès lors qu'il n'expose pas en quoi l'article 17.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne serait violé. Le Conseil des ministres soutient également que le moyen n'est pas fondé.

A.37.2. Il ajoute que, pour des motifs identiques à ceux qu'il a exposés à propos du recul de l'âge de la pension, il n'y a pas d'atteinte au droit de propriété en l'espèce. Le Conseil des ministres distingue deux types d'indemnités : d'une part, la pension de survie et, d'autre part, l'allocation transitoire. L'âge du veuf ou de la veuve au moment du décès de son conjoint est déterminant pour connaître le type d'allocation qui doit être attribuée. Si le conjoint survivant n'exerce pas d'activité professionnelle ou ne reçoit pas d'indemnité de maladie, il peut percevoir des indemnités de chômage après l'épuisement de l'allocation temporaire. Il pourra également par la suite, lorsqu'il atteint l'âge de la pension ou de la pension anticipée, bénéficier d'une pension de survie. Une modification de l'âge de la pension de survie n'a donc nullement pour conséquence de laisser le conjoint survivant sans revenus.

A.37.3. Le Conseil des ministres soutient à titre subsidiaire que l'ingérence dans le droit de propriété serait raisonnablement justifiée. Il renvoie sur ce point à ce qu'il a exposé à propos de l'augmentation de l'âge de la retraite.

A.38. Dans un troisième temps, les parties requérantes introduisent un recours contre les articles 15 et 16 de la loi du 10 août 2015 qui concernent la garantie de revenus aux personnes âgées. Les parties requérantes exposent que les dispositions attaquées relèvent à 66 ans en 2025 et 67 ans en 2030 l'âge minimum pour bénéficier de la garantie de revenus aux personnes âgées. Or, l'exposé des motifs ne contiendrait aucune justification particulière en ce qui concerne cette mesure.

A.39. Un premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution, avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes soutiennent que, du fait des mesures attaquées, les personnes âgées bénéficieront deux années de plus d'un revenu d'intégration inférieur d'environ 20 % à l'heure actuelle à celui de la garantie de revenus aux personnes âgées.

A.40.1. Le Conseil des ministres soutient que le moyen est partiellement irrecevable en ce qu'il vise les dispositions internationales dès lors qu'il n'expose pas en quoi ces dispositions seraient violées.

A.40.2. Il expose ensuite que le moyen n'est pas fondé. Il n'y aurait en effet pas de diminution significative du niveau de protection offert. Le revenu garanti aux personnes âgées bénéficie aux personnes qui ont atteint l'âge de la pension. L'âge du revenu garanti aux personnes âgées est donc modifié de la même manière qu'est modifié l'âge d'accès à la pension. Pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés à propos de l'augmentation de l'âge de la pension, le recul de l'âge pour obtenir le revenu garanti aux personnes âgées ne

constituerait pas une diminution du niveau de protection offert. En effet, le fait de travailler un plus grand nombre d'années aura un impact positif sur la pension des personnes concernées.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient qu'il existe un motif d'intérêt général qui justifie qu'un recul significatif puisse être opéré dans le niveau de protection offert.

A.41. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution, avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes soutiennent également que les dispositions attaquées violent les règles imposées aux Etats membres de l'Union européenne par la directive 79/7/CEE. Il serait incontestable que les femmes sont deux fois plus nombreuses que les hommes à bénéficier d'une garantie de revenus aux personnes âgées.

A.42. Le Conseil des ministres soutient que le deuxième moyen est partiellement irrecevable en ce qu'il vise les dispositions de droit international et qu'en tout état de cause, il n'est pas fondé. D'une part, les catégories des hommes et des femmes ne seraient pas deux catégories à ce point incomparables qu'elles devraient être traitées de manière différente. Et à titre subsidiaire, il conviendrait de reconnaître que la loi attaquée est raisonnablement justifiée compte tenu de l'objectif poursuivi.

A.43. Un troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 16, de la Constitution, avec l'article 17.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes exposent que pour des raisons identiques à celles qu'elles ont citées en ce qui concerne le premier moyen de leur requête, les mesures sur la garantie des revenus aux personnes âgées constituent pour des groupes importants de travailleurs et fonctionnaires précaires une charge individuelle déraisonnable qui n'est nullement justifiée dans les travaux préparatoires.

A.44. Après avoir exposé que le moyen est partiellement irrecevable en ce qu'il vise l'article 17.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Conseil des ministres soutient que le moyen n'est pas fondé. Répétant les arguments qu'il a déjà invoqués à propos de l'augmentation de l'âge de la pension, il ajoute que le revenu minimum garanti aux personnes âgées relève manifestement du régime de l'aide sociale et doit être distingué des revenus de remplacement résultant de la sécurité sociale. D'après le Conseil des ministres, en matière d'aide sociale, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation compte tenu du caractère résiduaire et non contributif du régime des revenus garantis.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Le recours en annulation dans l'affaire n° 6348 est dirigé contre les articles 2, 9, 12, 21, 28 et 34 de la loi du 10 août 2015 « visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie » (ci-après : la loi du 10 août 2015).

Le recours en annulation introduit dans l'affaire n° 6365 est dirigé contre les articles 2, 3, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18 et 21 de la même loi.

B.1.2. Ils disposent :

« Art. 2. A l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, modifié en dernier lieu par la loi du 5 mai 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1°) dans le § 1er, alinéa 1er, les mots ' 62^e anniversaire ' sont remplacés par les mots ' 63^e anniversaire ';

2°) dans le § 1er, alinéa 1er, 1°, les mots ' 40 années ' sont remplacés par les mots ' 42 années ';

3°) dans le § 1er, alinéa 3, les mots ' 62 ans ', ' 42 années ', et ' 41 années ', sont respectivement remplacés par les mots ' 63 ans ', ' 44 années ' et ' 43 années ';

4°) le paragraphe 2 est complété par les 4°, 5° et 6° rédigés comme suit :

' 4° Pour les pensions de retraite prenant cours entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2016 :

- à 62 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 40 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

- à 61 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 41 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

- à 60 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 42 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

5° Pour les pensions de retraite prenant cours entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2017 :

- à 62 ans et 6 mois pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 41 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

- à 61 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 42 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

- à 60 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 43 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

6° Pour les pensions de retraite prenant cours entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2018 :

- à 63 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 41 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

- à 61 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 42 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1°;

- à 60 ans pour les personnes qui peuvent faire valoir au moins 43 années de services déterminés conformément au § 1er, alinéa 1er, 1° ;

5°) le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit :

‘ § 3. La condition de durée de services fixée au § 1er, alinéa 1er, 1°, au § 2 et au § 2/1 ne doit pas être remplie par la personne née avant le 1er janvier 1953 ou par la personne qui a atteint l’âge de 65 ans.

Par dérogation à l’alinéa 1er, l’âge de 65 ans visé à cet alinéa est porté à :

1°) 66 ans si la pension prend cours entre le 1er février 2025 et le 31 janvier 2030;

2°) 67 ans si la pension prend cours à partir du 1er février 2030.

Les pensions qui prennent cours durant les mois de janvier des années 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 ou 2019, sont, pour l’application du paragraphe 2, censées prendre cours respectivement en 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ou 2018.

Les pensions qui prennent cours durant le mois de janvier des années 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 ou 2022, sont, pour l’application du paragraphe 3/1, censées prendre cours respectivement en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 ou 2021 ’;

6°) dans le paragraphe 3/1 les modifications suivantes sont apportées :

a) dans l’alinéa 1er, les mots ‘ § 3, alinéas 2 à 4 ’ sont remplacés par les mots ‘ § 3, alinéa 3 ’;

b) dans l’alinéa 5, les mots ‘ 42 ans ’ sont chaque fois remplacés par les mots ‘ 42 ans ou plus ’.

Art. 3. Dans l’article 90 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, remplacé par la loi du 13 décembre 2012, les mots ‘ pension de retraite avant l’âge de 62 ans ’ sont remplacés par les mots ‘ pension de retraite anticipée ’ ».

« Art. 9. A l’article 5/1, § 1er, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d’harmonisation dans les régimes de pensions, inséré par la loi du 15 mai 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1°) dans le § 1er, alinéa 2, dernier tiret, les mots ‘ se situe postérieurement au 31 décembre 2024 ’ sont remplacés par les mots ‘ survient dans la période comprise entre le 1er janvier 2025 et le 31 décembre 2025 ’;

2°) le § 1er, alinéa 2, est complété par ce qui suit :

‘ - 51 ans lorsque le décès du conjoint survient dans la période comprise entre le 1er janvier 2026 et le 31 décembre 2026;

- 52 ans lorsque le décès du conjoint survient dans la période comprise entre le 1er janvier 2027 et le 31 décembre 2027;

- 53 ans lorsque le décès du conjoint survient dans la période comprise entre le 1er janvier 2028 et le 31 décembre 2028;

- 54 ans lorsque le décès du conjoint survient dans la période comprise entre le 1er janvier 2029 et le 31 décembre 2029;

- 55 ans lorsque le décès du conjoint se situe postérieurement au 31 décembre 2029. ’

Art. 10. Dans l’article 6/1, alinéa 3, de la même loi, inséré par la loi du 15 mai 2014, les mots ‘ porté à 50 ans ’ sont remplacés par les mots ‘ porté à 55 ans ’ ».

« Art. 12. Dans l’article 2 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, modifié par la loi du 28 décembre 2011, le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. La pension de retraite prend cours le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l’intéressé en fait la demande et au plus tôt le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il atteint l’âge de la pension. L’âge de la pension est de :

1° 65 ans pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tard le 1er janvier 2025;

2° 66 ans pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er février 2025 et au plus tard le 1er janvier 2030;

3° 67 ans pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er février 2030 ’.

Art. 13. Dans l’article 4, § 4, alinéa 1er, du même arrêté, modifié par l’arrêté royal du 23 avril 1997, les mots ‘ l’âge de la pension, soit 65 ans ’ sont remplacés par les mots ‘ l’âge de la pension visé à l’article 2, § 1er ’.

Art. 14. Dans l’article 7, § 1er, alinéa 11, du même arrêté, les mots ‘ l’âge de 65 ans ’ sont remplacés par les mots ‘ l’âge de la pension visé à l’article 2, § 1er ’.

Art. 15. L'article 2 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, modifié par les lois des 23 décembre 2005 et 8 décembre 2013, est complété par le 7° rédigé comme suit :

‘ 7° l'arrêté royal du 23 décembre 1996 : 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 ’.

Art. 16. L'article 3 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 3. La garantie de revenus est assurée aux personnes qui ont atteint l'âge légal de la pension visé à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 ’ ».

« Art. 18. Dans l'article 4 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, modifié en dernier lieu par la loi du 24 juin 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le § 1er, 4°, les mots ‘ au plus tôt le 1^{er} janvier 2016 ’ sont remplacés par les mots ‘ au plus tôt le 1er janvier 2016 et au plus tard le 1er décembre 2016 ’;

2° le paragraphe 1er est complété par les 5° et 6° rédigés comme suit :

‘ 5° au premier jour du septième mois suivant celui au cours duquel il atteint l'âge de 62 ans, pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2017 et au plus tard le 1er décembre 2017;

6° au premier jour du mois suivant celui au cours duquel il atteint l'âge de 63 ans, pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2018 ’;

3° dans le paragraphe 2, alinéa 1er, 3°, les mots ‘ au plus tôt le 1er janvier 2015 ’ sont remplacés par les mots ‘ au plus tôt le 1er janvier 2015 et au plus tard le 1er décembre 2016 ’;

4° dans le paragraphe 2, l'alinéa 1er est complété par les 4° et 5° rédigés comme suit :

‘ 4° d'au moins 41 ans, pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2017 et au plus tard le 1er décembre 2018;

5° d'au moins 42 ans, pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2019 ’;

5° dans le § 3, 3°, les mots ‘ au plus tôt le 1er janvier 2016, ’ sont remplacés par les mots ‘ au plus tôt le 1er janvier 2016 et au plus tard le 1er décembre 2016 ’;

6° le paragraphe 3 est complété par les 4° et 5° rédigés comme suit :

‘ 4° pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2017 et au plus tard le 1er décembre 2018 :

a) si l'intéressé prouve une carrière d'au moins 43 années civiles telles que définies au paragraphe 2, sa pension de retraite anticipée peut prendre cours au premier jour du mois suivant celui au cours duquel il atteint l'âge de 60 ans;

b) si l'intéressé prouve une carrière d'au moins 42 années civiles telles que définies au paragraphe 2, sa pension de retraite anticipée peut prendre cours au premier jour du mois suivant celui au cours duquel il atteint l'âge de 61 ans;

5° pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2019 :

a) si l'intéressé prouve une carrière d'au moins 44 années civiles telles que définies au paragraphe 2, sa pension de retraite anticipée peut prendre cours au premier jour du mois suivant celui au cours duquel il atteint l'âge de 60 ans;

b) si l'intéressé prouve une carrière d'au moins 43 années civiles telles que définies au paragraphe 2, sa pension de retraite anticipée peut prendre cours au premier jour du mois suivant celui au cours duquel il atteint l'âge de 61 ans ;

7° le paragraphe 3*bis* est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ Par dérogation aux paragraphes 1 à 3 et sans préjudice de l'alinéa 1er, l'intéressé, qui a atteint l'âge de 59 ans ou plus en 2016, peut prendre sa pension de retraite anticipée aux conditions d'âge et de carrière prévues aux paragraphes 1 à 3 et en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016, majorées chacune d'un an. ’;

8° dans le paragraphe 3*ter*, trois alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 3 et 4 :

‘ Par dérogation au § 1er, 5°, l'âge pour les pensions prenant cours au mois de janvier 2017 est fixé conformément au § 1er, 4°. Par dérogation au § 2, alinéa 1er, 4°, la condition de carrière requise pour les pensions prenant cours au mois de janvier 2017 est fixée conformément au § 2, alinéa 1er, 3°.

Par dérogation au § 1er, 6°, l'âge pour les pensions prenant cours au mois de janvier 2018 est fixé conformément au § 1er, 5°.

Par dérogation au § 2, alinéa 1er, 5°, la condition de carrière requise pour les pensions prenant cours au mois de janvier 2019 est fixée conformément au § 2, alinéa 1er, 4° ;

9° le paragraphe 3*ter* est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

‘ Par dérogation au § 3, 4°, la condition de carrière requise pour les pensions prenant cours au mois de janvier 2017 est fixée conformément au § 3, 3°.

Par dérogation au § 3, 5°, la condition de carrière requise pour les pensions prenant cours au mois de janvier 2019 est fixée conformément au § 3, 4°. ' ».

« Art. 21. Dans l'article 16, § 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, modifié par les lois des 5 juin 1970, 25 janvier 1999 et 5 mai 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 2, le 11° est remplacé par ce qui suit :

' 11° 50 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2025 et au plus tard au 31 décembre 2025; ';

2° l'alinéa 2 est complété par les 12°, 13°, 14°, 15° et 16° rédigés comme suit :

' 12° 51 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2026 et au plus tard au 31 décembre 2026;

13° 52 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2027 et au plus tard au 31 décembre 2027;

14° 53 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2028 et au plus tard au 31 décembre 2028;

15° 54 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2029 et au plus tard au 31 décembre 2029;

16° 55 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2030 ';

3° il est inséré entre les alinéas 2 et 3 un alinéa rédigé comme suit :

' La pension de survie est accordée au conjoint survivant qui, à la date du décès de son époux ou épouse, a atteint l'âge visé à l'alinéa 2 ' ».

« Art. 28. A l'article 3 de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, modifié en dernier lieu par la loi du 28 juin 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° les paragraphes *1bis* et *1ter* sont insérés, rédigés comme suit :

' § 1er*bis*. A partir du 1er février 2025 et pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er février 2025 et au plus tard le 1er janvier 2030, l'âge de la pension est de 66 ans.

§ 1^{er}ter. A partir du 1^{er} février 2030 et pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} février 2030, l'âge de la pension est de 67 ans ';

2° dans le paragraphe 2bis, l'alinéa 4, inséré par la loi du 21 décembre 2012 et abrogé par la loi du 28 juin 2013, est rétabli;

3° dans le paragraphe 2bis, l'alinéa 4 qui devient l'alinéa 5 est abrogé;

4° il est inséré un paragraphe 2ter rédigé comme suit :

‘ § 2ter. La pension de retraite peut néanmoins prendre cours, au choix et à la demande de l'intéressé, avant l'âge prévu au § 1^{er}, et au plus tôt le premier jour du mois suivant le 63^e anniversaire.

Par dérogation à l'alinéa 1er et pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} février 2018 et au plus tard le 1^{er} janvier 2019, la pension de retraite peut prendre cours, au choix et à la demande de l'intéressé :

1° le premier jour du mois suivant le 60^e anniversaire lorsque l'intéressé prouve une carrière d'au moins 43 années civiles;

2° le premier jour du mois suivant le 61^e anniversaire lorsque l'intéressé prouve une carrière d'au moins 42 années civiles;

3° le premier jour du mois suivant le 62^e anniversaire lorsque l'intéressé prouve une carrière d'au moins 42 années civiles.

Par dérogation à l'alinéa 1er et pour les pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt à partir du 1^{er} février 2019, la pension de retraite peut prendre cours, au choix et à la demande de l'intéressé :

1° le premier jour du mois suivant le 60^e anniversaire lorsque l'intéressé prouve une carrière d'au moins 44 années civiles;

2° le premier jour du mois suivant le 61^e anniversaire lorsque l'intéressé prouve une carrière d'au moins 43 années civiles;

3° le premier jour du mois suivant le 62^e anniversaire lorsque l'intéressé prouve une carrière d'au moins 43 années civiles.

Néanmoins, l'intéressé qui, à un moment donné, remplit les conditions d'âge et de carrière prévues au paragraphe 2bis, au présent paragraphe, au § 3, alinéa 2 ou 3, ou à l'article 16ter, pour obtenir une pension de retraite avant l'âge visé au paragraphe 1er, peut obtenir au choix et à sa demande une pension de retraite anticipée, quelle que soit ultérieurement la date de prise de cours effective de la pension ';

5° dans le paragraphe 3, entre les alinéas 2 et 3, deux alinéas sont insérés rédigés comme suit :

‘ La possibilité d’obtenir une pension de retraite anticipée conformément au § 2^{ter}, alinéa 1er, est soumise dans le chef de l’intéressé à la condition de prouver une carrière d’au moins :

1° 41 années civiles si la pension prend cours effectivement et pour la 1^{re} fois au plus tôt le 1er février 2018 et au plus tard le 1er janvier 2019;

2° 42 années civiles si la pension prend cours effectivement et pour la 1^{re} fois au plus tôt à partir du 1er février 2019.

Par années civiles au sens de l’alinéa 3, il y a lieu d’entendre les années susceptibles d’ouvrir des droits à la pension en vertu d’un ou plusieurs régimes légaux belges de pension ou de régimes qui relèvent du champ d’application des Règlements européens de sécurité sociale ou d’une convention de sécurité sociale conclue par la Belgique concernant les pensions des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants ’;

6° dans le § 3, alinéa 3, qui devient l’alinéa 5, les mots ‘ les années civiles visées à l’alinéa 1er et à l’alinéa 2 ’ sont remplacés par les mots ‘ les années civiles visées aux alinéas 1er à 4 ’ ».

« Art. 34. A l’article 4, § 1er, de l’arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l’alinéa 1er, 2°, le 10° est remplacé par ce qui suit :

‘ 10° 50 ans lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2025 et au plus tard au 31 décembre 2025 ’;

2° l’alinéa 1er, 2°, est complété par les 11° à 15° rédigés comme suit :

‘ 11° 51 ans lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2026 et au plus tard au 31 décembre 2026;

12° 52 ans lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2027 et au plus tard au 31 décembre 2027;

13° 53 ans lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2028 et au plus tard au 31 décembre 2028;

14° 54 ans lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2029 et au plus tard au 31 décembre 2029;

15° 55 ans lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2030 ’;

3° le paragraphe 1er est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ La pension de survie est accordée au conjoint survivant qui, à la date du décès de son conjoint, a atteint l’âge visé à l’alinéa précédent ’ ».

B.2.1. La loi attaquée vise à mettre en œuvre l’accord du gouvernement du 9 octobre 2014 qui prévoit de relever l’âge légal de la pension de retraite, de réformer la pension anticipée et de relever l’âge minimum pour la pension de survie afin de renforcer la viabilité du système de pension (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/001, p. 4).

C’est ainsi que l’âge légal de la pension, actuellement fixé à 65 ans, est maintenu jusqu’au 31 décembre 2024, porté à 66 ans en 2025 et à 67 ans à partir du 1er janvier 2030.

En ce qui concerne la pension anticipée, la condition d’âge est augmentée à raison de 6 mois par année. Elle passe ainsi de 62 ans en 2016, à 62 ans et 6 mois en 2017 et à 63 ans en 2018. La condition de carrière est quant à elle portée de 40 ans en 2016 à 41 ans en 2017 et 2018 et à 42 ans en 2019.

Des exceptions sont aménagées pour les carrières longues. Ainsi, les personnes qui ont commencé à travailler jeunes et justifient d’une longue carrière pourront prendre leur pension anticipée à l’âge de 60 ans ou 61 ans si elles peuvent compter respectivement 44 ans et 43 ans de services.

Enfin, la loi attaquée relève l’âge auquel une personne peut prétendre à la pension de survie, celui-ci étant porté à 50 ans en 2025 et à 55 ans en 2030.

B.2.2. L’exposé des motifs du projet de loi précise :

« Les mesures contenues dans ce projet s’inspirent du rapport ‘ Un contrat social performant et fiable ’ de la Commission de réformes des pensions 2020-2040 qui préconise l’allongement des carrières pour permettre de renforcer la viabilité de notre système de pension.

Notre système de pension est en effet en raison de différents facteurs actuellement sous pression. Un premier facteur est l’allongement de la durée de la vie. Cet allongement de la durée de la vie est évidemment une chance pour notre société mais, conjugué à l’arrivée de la

retraite des baby-boomers de l'après-guerre, il conduit à un vieillissement global de la population. Plus de 2 millions de citoyens ont aujourd'hui plus de 65 ans. Et malgré le nouvel essor démographique que connaît le pays, la proportion de retraités continue à augmenter plus rapidement que celle des actifs. Alors que le ratio du nombre d'actifs par rapport au nombre de personnes âgées de plus de 65 ans était encore de 3,31 en 2013, il ne sera plus que de 2,29 en 2030 et de 1,95 en 2060 (Source : Panorama des pensions 2013 : les indicateurs de l'OCDE et du G20 - OCDE 2013).

A l'allongement de la durée de la vie et au papy-boom s'ajoute l'âge moyen trop peu élevé de sortie du marché du travail en Belgique. L'âge moyen de sortie du marché du travail était en Belgique de 59,6 ans pour les hommes et de 58,7 ans pour les femmes. Au sein de l'OCDE, cet âge moyen est de 64,2 ans pour les hommes et de 63,1 ans pour les femmes. La Belgique figure ainsi parmi les pays de l'OCDE où l'âge moyen de sortie est le plus faible (Source : Panorama des pensions 2013 : les indicateurs de l'OCDE et du G20 - OCDE 2013).

Quant au taux d'emploi pour les 60-64 ans, il est d'après l'« Etudes économiques de l'OCDE Belgique » de mai 2013 de 17,97 % en Belgique contre 41,6 % dans les pays de l'OCDE.

Par ailleurs, le budget de paiement des pensions est passé de 25 à 41 milliards d'euros entre 2006 et 2015, soit une progression de plus de 1,7 milliard d'euros par an ! Dans son dernier rapport, le Comité d'Etude sur le vieillissement confirme, malgré les mesures prises sous la législature précédente, l'augmentation importante des dépenses au cours des prochaines années. Sans nouvelles réformes, le coût budgétaire des pensions augmentera encore de 4,1 % du PIB entre 2013 et 2060.

Cette situation rend inéluctable et urgente l'adoption de réformes visant à assurer la viabilité de nos pensions.

Ces mesures sont en outre recommandées à la Belgique par des instances internationales telles que le FMI, l'OCDE et la Commission européenne. Ainsi, par exemple, dans son rapport « *Etudes économiques de l'OCDE Belgique* » de février 2015, l'OCDE (p. 11) recommande de « *relever l'âge légal et effectif de départ à la retraite pour améliorer la viabilité de la dette à long terme* » parmi ses principales recommandations pour assurer la viabilité budgétaire tout en encourageant l'emploi et la compétitivité. Ce même rapport indique qu'« *En vertu de la législation en vigueur jusqu'en 2013, la hausse à long terme prévue des dépenses au titre des pensions est l'une des plus fortes en Europe, essentiellement en raison d'une augmentation modérée du taux d'emploi parmi les travailleurs seniors et de l'âge de départ effectif à la retraite relativement bas, ce qui aggrave l'incidence du vieillissement démographique. Si la hausse prévue des dépenses au titre des pensions n'est pas compensée (par des réductions d'autres dépenses ou des impôts plus élevés) ni contenue, elle augmentera au fil du temps et la dette ne sera plus viable. La réforme des retraites est donc essentielle pour assurer la viabilité de la dette et est aussi cruciale pour concilier l'assainissement avec une croissance plus soutenue à long terme* » (p. 21). « *S'agissant de la retraite anticipée, les autorités devraient donc durcir encore les règles en matière d'âge et de nombres d'années d'activité, comme cela est prévu, tout en procédant parallèlement à un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite (aujourd'hui de 65 ans) adapté à l'espérance de vie. Les relèvements progressifs annoncés de l'âge légal de départ à la retraite jusqu'à 67 ans et de l'âge d'ouverture des droits à la retraite anticipée constituent donc une initiative souhaitable* » (p. 22).

Notons que d'après les nouvelles projections du Bureau fédéral du Plan dans un rapport de mars 2015, les mesures prévues par le gouvernement actuel, en ce compris les mesures reprises dans le présent projet de loi, permettraient de diminuer le coût budgétaire du vieillissement relatif aux pensions à concurrence de 1,7 % du PIB sur la période 2014-2060.

Au vu de l'intérêt général en jeu, à savoir la viabilité de notre système de pension, les raisons précitées justifient raisonnablement les mesures prévues par le projet, en ce compris le recours au critère de l'âge dans le cadre de ces mesures, ce qui répond aux remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 57 658/1-2 du 16 juin 2015.

Les mesures contenues dans ce projet concernent les trois régimes légaux de pension (travailleurs salariés, travailleurs indépendants et secteur public). En effet, conscient de la complexité soulignée par le Conseil d'Etat dans son avis n° 57 658/1-2 du 16 juin 2015, de la législation relative à ces mesures, il a été opté pour rassembler dans un seul et même projet de loi les textes relatifs à ces mesures pour les trois régimes de pension de façon à assurer une plus grande transparence de la réforme » (*ibid.*, pp. 4 à 6).

Quant à la recevabilité des recours

B.3.1. Le Conseil des ministres soutient que le recours introduit dans l'affaire n° 6348 est irrecevable au motif que la partie requérante n'expose pas son intérêt à l'annulation des dispositions attaquées.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.3. La partie requérante dans l'affaire n° 6348 expose qu'elle est née le 29 octobre 1967, qu'elle est ingénieur civil, qu'elle a travaillé comme salarié et que depuis 1995, elle est fonctionnaire de l'Etat. Elle soutient également avoir exercé ponctuellement comme activité complémentaire des missions d'expertise à la demande du SPF Economie. Elle présente ainsi une carrière mixte.

Elle indique également que, par l'effet des dispositions attaquées, elle ne pourra prendre sa pension anticipée qu'à l'âge de 65 ans, après 42 années de carrière, et doit ainsi travailler deux années de plus que sous l'ancienne législation. Elle prétend encore avoir intérêt à l'annulation des dispositions relatives à la pension de survie dès lors que son conjoint pourrait, dans l'hypothèse du décès de la partie requérante, en demander le bénéfice.

B.3.4. La partie requérante dans l'affaire n° 6348 justifie ainsi à suffisance qu'elle pourrait être affectée de manière défavorable par les dispositions attaquées en ce qu'elles concernent les agents nommés de la fonction publique et les travailleurs salariés. En revanche, l'accomplissement de missions d'expertises ne permet pas de démontrer qu'elle a exercé ces missions sous le statut de travailleur indépendant à titre principal de sorte qu'elle ne justifie pas de l'intérêt requis à demander l'annulation des articles 28 et 34 de la loi attaquée.

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste également l'intérêt à agir des parties requérantes dans l'affaire n° 6365. En ce qui concerne les dix-huit premières parties requérantes, le Conseil des ministres soutient qu'aucune d'elles n'apporte la preuve de la qualité qu'elles invoquent. Il soutient également que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte aux prérogatives des organisations syndicales qui ont également introduit le recours.

B.4.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les dix-huit premières parties requérantes exposent qu'elles sont travailleurs salariés ou fonctionnaires. Elles indiquent à quelle date elles sont entrées en fonction et à quelle date elles pourraient en principe prendre leur retraite ou prétendre à une retraite anticipée et soutiennent que, par l'effet des dispositions attaquées, cette date devrait être reculée de sorte qu'elles seraient directement et défavorablement affectées par ces dispositions. Du reste, le Conseil des ministres ne conteste pas l'intérêt à agir des dix-neuvième à vingt-et-unième parties requérantes qui sont les organisations représentatives des travailleurs représentant les intérêts des travailleurs salariés du personnel du secteur public, de l'enseignement et des assurés sociaux.

B.4.3. Dès lors que l'intérêt des autres parties requérantes est démontré, l'intérêt à agir des organisations syndicales ne doit pas être examiné.

B.5. L'exception est rejetée.

Quant à l'affaire n° 6348

B.6. Les trois moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la loi attaquée créerait une différence de traitement entre la catégorie des travailleurs qui entrent dans son champ d'application et les députés, membres de la Chambre des représentants, dès lors que les premiers se voient appliquer des conditions d'âge d'accès à la pension de retraite, des conditions d'accès à la retraite anticipée, et des conditions d'âge pour l'obtention d'une pension de survie en faveur du conjoint survivant moins favorables que celles qui s'appliquent à la deuxième catégorie.

B.7.1. L'article 66 de la Constitution dispose :

« Chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité annuelle de douze mille francs.

A l'intérieur des frontières de l'Etat, les membres de la Chambre des représentants ont droit au libre parcours sur toutes les voies de communication exploitées ou concédées par les pouvoirs publics.

Une indemnité annuelle à imputer sur la dotation destinée à couvrir les dépenses de la Chambre des représentants peut être attribuée au Président de cette assemblée.

La Chambre détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'elle juge à propos d'instituer ».

B.7.2. L'article 2 de la loi du 30 décembre 1982 contenant le budget des dotations de l'année budgétaire 1982, tel qu'il a été modifié par l'article 13 de la loi du 4 mars 2004 « accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public », dispose :

« 1. Les Chambres législatives déterminent le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité parlementaire à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension instituées par elles.

2. La réglementation relative aux pensions des membres des Chambres législatives et de leurs ayants droit est de la compétence exclusive de chacune de ces Chambres. Délégation peut être donnée aux caisses de retraite ou de pension visées au 1.

3. Cette réglementation ne peut toutefois déroger aux dispositions légales qui, dans le secteur public, régissent le plafond des pensions de retraite ou de survie. Elle établira des règles en matière de cumul de pensions et de cumul d'une pension de retraite ou de survie avec une activité professionnelle ou l'exercice d'un mandat politique, en tenant compte des dispositions légales et du caractère du mandat parlementaire.

Les caisses de retraite ou de pension visées au 1 peuvent décider que les dispositions de l'article 41 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, telles qu'elles étaient libellées avant leur modification par l'article 12 de la loi du [4 mars 2004] accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, restent intégralement applicables aux pensions accordées aux anciens membres des Chambres législatives ou à leurs ayants droit, si elles produisent un effet plus favorable que les dispositions de l'article 41 précité tel qu'il est modifié par l'article 12 précité ».

Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, cette disposition, qui a une portée normative, est toujours en vigueur. Elle constitue toutefois une répétition du principe affirmé explicitement (point 1) ou implicitement (point 2) à l'article 66 de la Constitution en ce qui concerne les membres de la Chambre des représentants.

B.8. Il ressort en effet de l'article 66 de la Constitution que la pension des membres de la Chambre des représentants et de leurs ayants droit relève de la compétence exclusive de la Chambre des représentants, laquelle exerce cette compétence par règlement. Cette compétence est un choix du Constituant, qui échappe au contrôle de la Cour.

Par conséquent, la Cour n'est pas compétente pour connaître de la différence de traitement soulevée dans les trois moyens.

Quant à l'affaire n° 6365

En ce qui concerne la recevabilité du recours

B.9. Dans son mémoire, le Conseil des ministres constate que les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2, 3 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 17.1, 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 4 de la directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (ci-après : la directive 79/7/CEE).

Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes resteraient en défaut d'expliquer en quoi les dispositions précitées seraient violées et dans quelle mesure leur situation présenterait un lien avec le droit de l'Union européenne.

B.10. Etant donné que les parties requérantes ne démontrent pas un lien de rattachement de leur situation avec la mise en œuvre du droit de l'Union, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.11. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 4 de la directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978, ainsi qu'avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte précitée.

B.12.1. La directive 79/7/CEE entend mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale dans les régimes légaux qui assurent une protection contre les risques de maladies, d'invalidité, de vieillesse, d'accident du travail, de maladie professionnelle et de chômage, ainsi que dans les dispositions qui concernent l'aide sociale dans la mesure où elles sont destinées à compléter les régimes précités ou à y suppléer (article 3).

Elle s'applique à la population active, y compris les travailleurs indépendants, les travailleurs dont l'activité est interrompue par une maladie, un accident ou un chômage involontaire et les personnes à la recherche d'un emploi, ainsi qu'aux travailleurs retraités et aux travailleurs invalides (article 2).

L'article 4 de la directive interdit toute discrimination fondée sur le sexe, qu'elle soit directe ou indirecte, tandis que l'article 5 impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires afin que soient supprimées les dispositions législatives, réglementaires et administratives contraires au principe de l'égalité de traitement.

B.12.2. Par son arrêt *Brachner* (20 octobre 2011, C-123/10, point 40), la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé qu'il ressort d'une jurisprudence constante que, afin d'entrer dans le champ d'application de la directive, une prestation devait constituer tout ou partie d'un régime légal de protection contre l'un des risques énumérés à l'article 3, § 1er, de cette directive ou une forme d'aide sociale ayant le même but, et être directement et effectivement liée à la protection contre l'un de ces risques.

Dans les considérations liminaires à l'examen des questions préjudicielles dont elle était saisie, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé, par les arrêts du 21 juin 2007, C-231/06 à C-233/06 (*Office national des pensions c. E. Jonkman et a.*), qu'en ce qui concerne le principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins, l'article 157, paragraphes 1 et 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ancien article 141, paragraphes 1 et 2, du Traité CE) s'applique aux seuls régimes de pension professionnels, et non aux régimes de pension légaux qui relèvent, pour leur part, du champ d'application de la directive 79/7/CEE (voir également 26 mars 2009, C-559/07, *Commission c. République hellénique*, points 41 et 42).

B.13.1. Dès lors que les dispositions attaquées, qui règlent l'un des aspects du régime des pensions, entrent dans le champ d'application de la directive 79/7/CEE, le rattachement au droit de l'Union est suffisamment établi, de sorte qu'il l'est également à l'égard de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui consacre les principes contenus dans cette directive.

B.13.2. L'exception du Conseil des ministres relative au deuxième moyen est rejetée.

En ce qui concerne la pension de retraite et la pension de retraite anticipée

B.14. Un premier moyen est pris de la violation, par les articles 2, 12 et 18 de la loi attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.15. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...] ».

L'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales ».

L'article 12 de la Charte sociale européenne révisée dispose :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties s'engagent :

1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale;

2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale;

3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut;

4. à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer :

a) l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties;

b) l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties ».

Comme l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée reconnaissent le droit à la sécurité sociale.

B.16.1. Les parties requérantes soutiennent que, du fait du relèvement de l'âge de la pension de 65 à 67 ans, un grand nombre d'assurés sociaux verront leur droit à la retraite reporté d'une à deux années selon leur âge.

B.16.2. Le relèvement des conditions d'âge et de carrière permettant un départ à la retraite anticipée priverait également un grand nombre d'assurés sociaux du droit à la retraite anticipée si bien qu'ils verraient leur retraite reportée au moment où ils atteindront l'âge légal pour y accéder. Les mesures constitueraient ainsi un recul substantiel en privant les personnes concernées du droit de partir à la retraite pendant une période pouvant aller jusqu'à quatre années.

B.17.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont

seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.17.2. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.17.3. Les développements de la proposition de révision de la Constitution qui a conduit à l'insertion, dans le titre II de celle-ci, de l'article 23 (numéroté 24*bis* à l'époque) exposent, au sujet du droit à la sécurité sociale :

« L'inscription de ce droit fondamental dans notre Constitution constitue le couronnement d'un siècle de luttes sociales et s'inscrit dans une évolution axée sur le bien-être et le progrès.

[...]

En vertu du texte proposé, toute personne exerçant une activité professionnelle a droit à la sécurité sociale. [...] Il importe de souligner que l'exercice d'un tel droit reste en tout cas lié à l'obligation de cotiser et qu'il appartient aux pouvoirs publics de fixer les modalités d'exercice de ce droit, en concertation avec les interlocuteurs sociaux reconnus » (*Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 18*).

B.18.1. Au sujet de la compatibilité des mesures attaquées avec l'obligation de *standstill* de l'article 23 de la Constitution, la section de législation du Conseil d'Etat a observé :

« 4.2. Ce type de mesures relève certes du large pouvoir d'appréciation du législateur. Il n'en demeure pas moins que l'article 23 de la Constitution garantit notamment ' le droit à la sécurité sociale ', dont le règlement du droit à la pension forme un pan important, et que, selon la Cour constitutionnelle, c'est là une disposition ' qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général '.

L'avant-projet de loi à l'examen emporte, par le relèvement à horizon 2030, de l'âge de la retraite l'augmentation progressive qu'il règle de la condition d'âge et de carrière requise pour accéder à une retraite anticipée, de même que le relèvement de l'âge d'accès à une pension de

survie, une modification de la législation applicable en matière de pension qui pourrait être considérée comme un recul.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'établir, au regard de l'article 23 de la Constitution, dans quelle mesure les dispositions en projet n'emportent pas un recul significatif par rapport à cette législation et, dans l'affirmative, d'expliquer en quoi elles sont raisonnablement justifiées au regard de l'intérêt général poursuivi, à savoir la viabilité du régime de pensions. Ceci s'impose d'autant plus que les réformes se mettent en place au fur et à mesure, comme en témoignent, pour le secteur public, l'adoption, dans un premier temps, de la loi du 28 avril 2015 ' portant des dispositions concernant les pensions du secteur public ' et, dans un second temps, le dépôt de l'avant-projet à l'examen. Affirmer sans plus que ' [c]es mesures s'inspirent du rapport " Un contrat social performant fiable " de la Commission de réformes des pensions 2020-2040 qui préconise l'allongement des carrières pour permettre de renforcer la viabilité de notre système de pension ' n'apparaît pas suffisant au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle » (*Doc. parl. Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/001, pp. 106-107*).

B.18.2. A la suite de l'observation formulée par le Conseil d'Etat, le ministre des Pensions a déclaré lors des discussions au sein de la commission compétente :

« En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, à aucun moment, celui-ci ne met en cause, la légalité des dispositions du projet de loi; il ne met pas davantage en cause la constitutionnalité du projet. Quand il évoque l'article 23 de la Constitution, qui garantit le droit à la sécurité sociale, c'est pour indiquer qu' il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'établir, au regard de l'article 23 de la Constitution, dans quelle mesure les dispositions n'emportent pas un recul significatif par rapport à cette législation et, dans l'affirmative, d'expliquer en quoi elles sont raisonnablement justifiées au regard de l'intérêt général poursuivi, à savoir la viabilité du régime de pensions ' .

La demande du Conseil d'Etat vise donc à ce que le projet de loi soit mieux motivé sur cette nécessité de garantir la viabilité du régime de pensions, ce qui a été fait dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, la réforme qui est mise en place ne réduit aucunement le niveau de protection offert. Au contraire, l'allongement de la carrière, conjugué au fait que la carrière de référence n'est pas modifiée, aura pour effet de relever le niveau moyen des pensions » (*Doc. parl., 2014-2015, DOC 54-1180/004, pp. 8-9*).

En ce qui concerne le relèvement de l'âge légal de la pension de retraite, le ministre a ajouté :

« Le relèvement de l'âge légal de la retraite, qui tend à devenir la norme au niveau européen, contribuera au relèvement de l'âge moyen de sortie du marché du travail, ce qui est une condition indispensable pour garantir la viabilité à long terme de notre régime de retraite.

Dans son rapport de février 2015, l'OCDE recommande encore à la Belgique de ' relever l'âge légal et effectif de départ à la retraite pour améliorer la viabilité de la dette à long terme '. Contrairement au scénario évoqué par la Commission de réforme des pensions 2020-2040, la carrière de référence, qui est actuellement de 45 ans, n'est pas allongée. La réforme aura dès lors également pour effet de relever le montant moyen des pensions, vu que les carrières seront plus importantes » (*ibid.*, p. 17).

B.18.3. Il a été relevé lors des débats au sein de la commission que s'il fallait tendre à l'allongement de la carrière, ce mouvement devait s'accompagner d'une réflexion approfondie sur des questions importantes comme la pénibilité de certaines professions ou sur l'adaptation des conditions de travail afin de ne pas hypothéquer les chances et la présence des travailleurs âgés de plus de cinquante ans sur le marché du travail et de favoriser une gestion active du marché de l'emploi (*ibid.*, pp. 41 et 47).

Un membre a commenté la réforme en indiquant qu'une autre possibilité était celle qui était retenue par le précédent gouvernement, à savoir le maintien à l'emploi des travailleurs âgés par la formation continue, l'amélioration des conditions de travail et l'octroi d'un bonus pour ceux qui restaient travailler plus longtemps. Selon ce membre, pour respecter le principe de proportionnalité et d'égalité ainsi que l'obligation de *standstill*, il appartient au Gouvernement d'expliquer pourquoi les précédentes solutions qu'il a supprimées ne permettaient pas d'atteindre l'objectif qu'il s'était fixé (*ibid.*, p. 62).

Le ministre des Pensions a répondu aux intervenants :

« Le présent projet de loi modifie les règles en matière d'âge tout en maintenant la carrière de référence de 45 ans. Il ouvre ainsi une fenêtre d'opportunité de sept ans (entre 60 et 67 ans). Ainsi, une personne ayant commencé à travailler très jeune et totalisant une carrière suffisante avant l'âge de 67 ans, pourra prendre sa pension de retraite anticipée ou continuer à travailler s'il le souhaite.

Pour ce qui est de l'impact budgétaire, le ministre indique que les économies réalisées suite à l'adaptation des conditions d'accès à la pension anticipée ont été évaluées comme suit :

- secteur public : 93 millions d'euros en 2017 et 279 millions d'euros en 2018,
- employés : 94,3 millions d'euros en 2017 et 102,8 millions d'euros en 2018,

- indépendants : 4,7 millions d'euros en 2017 et 5,6 millions d'euros en 2018.

Ces estimations ne tiennent cependant pas compte de l'effet cumulé des présentes mesures avec d'autres mesures déjà adoptées antérieurement, telles que la suppression de la bonification pour diplôme, ainsi qu'avec les mesures transitoires définies dans le cadre de la concertation sociale. C'est pourquoi le ministre a demandé au Centre d'Expertise créé en vertu de la loi du 21 mai 2015 portant création d'un Comité national des Pensions, d'un Centre d'Expertise et d'un Conseil académique (*Moniteur belge* du 22 mai 2015) de rédiger un rapport sur l'impact budgétaire des présentes mesures. Le comité d'accompagnement s'est réuni une première fois le 8 juin 2015.

[...]

Le ministre précise que le rapport du Centre d'Expertise sera soumis au Comité national des Pensions au cours du mois de septembre 2015, avant que celui-ci n'entame ses travaux concernant la pénibilité du travail. Selon les dernières projections du Bureau fédéral du Plan (rapport de mars 2015), les mesures prévues par le gouvernement actuel, y compris celles visées par le présent projet de loi, permettraient de réduire le coût budgétaire du vieillissement en ce qui concerne les pensions, de 1,7 % du PIB sur la période 2014-2060.

[...]

La décision du gouvernement de relever l'âge légal de la pension à 67 ans s'explique pour une grande part par son souhait de relever l'âge effectif de sortie du marché du travail de 59 à 64 ans (moyenne européenne). Pour atteindre cette moyenne européenne tout en permettant aux travailleurs avec une carrière longue ou exerçant un métier pénible de partir à la pension entre 60 et 62 ans, il faut nécessairement que d'autres personnes travaillent jusqu'à 67 ans. Il s'agit d'un véritable acte de solidarité. Actuellement, moins de 10 % de la population travaillent jusqu'à 65 ans. Il est évidemment difficile de prédire dès aujourd'hui combien de personnes travailleront au-delà de 65 ans après la réforme. Le ministre estime qu'un même pourcentage de personnes travaillant respectivement jusqu'à 66 et 67 ans serait déjà un bon résultat » (*ibid.*, pp. 83-85).

En ce qui concerne plus particulièrement la remarque formulée par le Conseil d'Etat relative au droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23 de la Constitution, le ministre a encore fait remarquer :

« la présente réforme ne réduit en rien le niveau de protection offert. Au contraire, l'allongement de la carrière, conjugué au fait que la carrière de référence de 45 ans n'est pas modifiée, aura pour effet de relever le niveau moyen des pensions. En outre, quand bien d'aucuns considéreraient que le niveau de protection est ici réduit de manière sensible, cette réduction serait à suffisance justifiée par l'intérêt général » (*ibid.*, p. 88).

B.19. Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de

retraite et de survie. Dans cette optique, il dispose d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large lorsque le régime concerné a fait l'objet d'une concertation sociale. Bien que la concertation sociale au sein du Comité A n'ait pas abouti à un accord, elle a tout de même donné lieu à certaines modifications. A cet égard, le ministre des Pensions a déclaré, en commission de la Chambre, que :

« Le gouvernement a accepté toutes les dispositions transitoires qui ont été définies au cours de cette concertation, alors qu'elles allaient au-delà de l'accord de gouvernement et des mesures prises lors de la réforme de 2011.

[...]

Même si les mesures reprises dans le présent projet de loi n'ont pu faire l'objet d'un accord unanime, la concertation sociale a donc permis de définir plusieurs dispositions transitoires prenant en compte un certain nombre de situations spécifiques et de les inscrire dans le projet de loi. L'amendement n° 2 [...] (DOC 54 1180/002) à l'article 2 du projet de loi, qui veille à ce que toutes les personnes qui sont nées au cours d'une même année civile soient assujetties à des conditions d'âge et de durée de services identiques en matière de pension anticipée, résulte lui aussi d'une demande des partenaires sociaux » (*Doc. parl., Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/004, pp. 86-87*).

Les pensions concernées étant financées par des fonds publics, la charge qui pèse sur l'Etat doit pouvoir être modifiée lorsque la nécessité d'assainir les finances publiques l'exige ou lorsque le déficit de la sécurité sociale l'impose.

B.20.1. Sans qu'il faille examiner si le relèvement de l'âge légal de la retraite, de la retraite anticipée et l'allongement des conditions de carrière y donnant accès, constituent un recul significatif, il suffit de constater que ce recul est justifié par des motifs d'intérêt général.

B.20.2. Il ressort en effet des travaux préparatoires cités en B.2.2, B.18.2 et B.18.3 que le législateur a entendu prendre des mesures structurelles visant à réduire le coût budgétaire des pensions et préserver ainsi la viabilité du système des pensions, mis sous pression en raison de différents facteurs tels que l'allongement de la durée de vie qui aboutit à un vieillissement global de la population et l'âge moyen trop peu élevé de sortie du marché du travail.

Pour atteindre la moyenne européenne de 64 ans de l'âge effectif d'accès à la retraite tout en permettant aux travailleurs qui ont une carrière longue ou qui exercent un métier pénible de partir à la pension plus tôt, un mécanisme de solidarité devait être instauré en imposant que d'autres travaillent jusqu'à un âge plus avancé.

B.21.1. En ce qui concerne les conditions d'accès à la pension de retraite anticipée, la loi attaquée relève l'âge minimum requis pour pouvoir y prétendre à 63 ans en 2018 tandis que la durée de carrière exigée est portée à 42 années en 2019.

B.21.2. Plusieurs dérogations sont prévues. Ainsi les personnes qui peuvent faire valoir au moins 44 années de services peuvent être admises à la pension à 60 ans. Celles qui peuvent faire valoir au moins 43 années de services peuvent être admises à la pension à l'âge de 61 ans.

Des conditions particulières sont également prévues pour les personnes dont la pension de retraite prend cours entre le 1er janvier et le 31 décembre 2016 : celles qui peuvent faire valoir au moins 40 années de services peuvent être admises à la pension à 62 ans; celles qui peuvent faire valoir 41 années de services peuvent être admises à la pension à 61 ans; celles qui peuvent faire valoir 42 années de services peuvent être admises à la pension à 60 ans.

Il en est de même pour les personnes dont la pension de retraite prend cours entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017 : celles qui peuvent faire valoir au moins 41 années de services peuvent être admises à la pension à 62 ans et 6 mois; celles qui peuvent faire valoir 42 années de services peuvent être admises à la pension à 61 ans; celles qui peuvent faire valoir 43 années de services peuvent être admises à la pension à 60 ans.

Des conditions particulières sont encore prévues pour les personnes dont la pension de retraite prend cours entre le 1er janvier et le 31 décembre 2018 : celles qui peuvent faire valoir au moins 41 années de services peuvent être admises à la pension à 63 ans; celles qui peuvent faire valoir 42 années de services peuvent être admises à la pension à 61 ans; celles qui peuvent faire valoir 43 années de services peuvent être admises à la pension à 60 ans.

Enfin, des dispositions transitoires sont adoptées à l'égard des membres du personnel nommés du secteur public qui, en 2016, atteignent l'âge de 55 à 59 ans ou plus.

En effet, l'article 5 de la loi attaquée dispose :

« En cas d'application du chapitre 2, section 1re, de la loi du 28 avril 2015 précitée, de la section 1re ou de ces deux sections ensemble, nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle, la personne qui atteint en 2016 :

- l'âge de 55 ou 56 ans, peut en tout état de cause être mise à la pension à l'expiration d'une période de trois années de services prenant cours à partir du moment où, sur la base de la législation en vigueur au 31 décembre 2015, elle remplit les conditions pour pouvoir être mise à la pension anticipativement;

- l'âge de 57 ou 58 ans, peut en tout état de cause être mise à la pension à l'expiration d'une période de deux années de services prenant cours à partir du moment où, sur la base de la législation en vigueur au 31 décembre 2015, elle remplit les conditions pour pouvoir être mise à la pension anticipativement;

- l'âge de 59 ans ou plus, peut en tout état de cause être mise à la pension à l'expiration d'une période d'une année de services prenant cours à partir du moment où, sur la base de la législation en vigueur au 31 décembre 2015, elle remplit les conditions pour pouvoir être mise à la pension anticipativement ».

B.22.1. Ici encore, il peut être admis que la viabilité du système des pensions impose l'adoption de mesures destinées à allonger la carrière des personnes actives sur le marché de l'emploi et réduire ainsi la charge qui pèse sur le financement des pensions en raison du vieillissement de la population.

B.22.2. Le régime attaqué s'inscrit dans le cadre des réformes structurelles des pensions qui visent à préserver les finances publiques à long terme en tenant compte des coûts budgétaires du vieillissement de la population.

Dans le cadre de ces réformes, plusieurs dispositions ont déjà été adoptées dans le but d'« assainir les finances publiques » et de « conserver le niveau de bien-être » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1952/003, p. 17). Selon le ministre compétent, les mesures adoptées sont « nécessaires afin que les pensions puissent continuer à être payées », la philosophie sous-jacente des mesures consistant à « convaincre les citoyens de travailler plus longtemps » (*Doc. parl.*, 2011-2012, DOC 53-1952/011, p. 20).

B.23. Ces objectifs légitimes constituent également le fondement du régime attaqué, ainsi qu'il a déjà été mentionné en B.2.2 et B.22.2 et ainsi qu'il ressort également des explications du ministre compétent, mentionnées en B.18.2 et B.18.3.

B.24.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur revienne sur ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général.

B.24.2. Eu égard aux différents facteurs, mentionnés en B.2.2, dont le législateur a voulu tenir compte, le régime attaqué constitue une mesure pertinente.

B.24.3. Enfin, en étalant dans le temps le régime, attaqué, de la retraite anticipée de six mois chaque fois en 2017 et en 2018, et en accordant les dérogations et mesures transitoires, mentionnées en B.21.2, le législateur a recherché un équilibre qui n'est pas manifestement déraisonnable.

B.25.1. Les parties requérantes critiquent encore la loi attaquée en ce que les personnes qui ont quitté prématurément le marché de l'emploi sans pouvoir prétendre à un revenu de remplacement voient reculer de deux années l'âge auquel elles peuvent prétendre à une pension sans que cela puisse être compensé par une autre prestation de sécurité sociale.

B.25.2. Un tel grief porte sur les conditions prescrites pour l'obtention d'un revenu de remplacement et est étranger à la loi attaquée. La circonstance que les adaptations des lois relatives à ces revenus de remplacement ne sont pas encore intervenues ne permet pas de déduire que durant les années ajoutées par la loi attaquée pour bénéficier d'une pension, les personnes concernées sont privées de tels revenus.

B.26.1. Les parties requérantes relèvent également que les agents nommés de la fonction publique mis à la retraite pour motif d'inaptitude physique ne peuvent prétendre à une pension complète qu'une fois l'âge légal atteint. Ils subiraient d'importantes pertes financières en

raison du fait que durant deux années supplémentaires, ils bénéficieront d'une pension pour inaptitude physique dont le montant est bien moindre que celui de la pension de retraite.

B.26.2. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.25.2, le grief, qui est étranger à la loi attaquée, n'est pas fondé.

B.27.1. Enfin, les parties requérantes critiquent le caractère abrupt de la mesure visant à porter à 66 ans puis à 67 ans l'âge légal d'accès à la pension de retraite dès lors que l'âge de départ à la retraite peut être reculé d'un an selon que la personne concernée est née le 31 décembre d'une année ou le 1er janvier de l'année qui suit.

B.27.2. 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 le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire.

Le critère fixé par le législateur de la date de naissance des travailleurs concernés pour déterminer l'entrée en vigueur du nouveau régime applicable constitue un critère objectif. A peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait le principe d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

Le propre d'une nouvelle législation est 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.

Il n'est du reste pas porté atteinte de manière disproportionnée aux attentes légitimes des travailleurs concernés dès lors que le recul de l'âge légal d'accès à la pension de retraite à 66 ans est prévu à partir de 2025 tandis que celui de 67 ans est prévu à partir de 2030.

B.27.3. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.28. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la directive 79/7/CEE, avec les articles 2, 3 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.29. L'article 4 de la directive 79/7/CEE dispose :

« 1. Le principe de l'égalité de traitement implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial, en particulier en ce qui concerne :

- le champ d'application des régimes et les conditions d'accès aux régimes,
- l'obligation de cotiser et le calcul des cotisations,
- le calcul des prestations, y compris les majorations dues au titre du conjoint et pour personne à charge et les conditions de durée et de maintien du droit aux prestations.

2. Le principe de l'égalité de traitement ne fait pas obstacle aux dispositions relatives à la protection de la femme en raison de la maternité ».

Les articles 2 et 3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels disposent :

« Article 2

1. Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

[...]

Article 3

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte ».

Enfin, les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne disposent :

« Article 20

Toutes les personnes sont égales en droit.

Article 21

1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite ».

« Article 23

L'égalité entre les hommes et les femmes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.

Le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté ».

B.30. Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une discrimination indirecte à l'égard des femmes dans la mesure où le législateur traite de la même manière les hommes et les femmes alors que les carrières d'activité professionnelle et les périodes assimilées seraient sensiblement plus courtes pour les femmes que pour les hommes.

B.31. 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

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.32.1. En ce qui concerne l'article 4 de la directive 79/7/CEE, la Cour de justice de l'Union européenne rappelle, selon une jurisprudence constante, qu'une réglementation nationale qui s'applique indistinctement aux travailleurs masculins et aux travailleurs féminins, ne comporte pas de discrimination directement fondée sur le sexe. Il y a, en revanche, discrimination indirecte lorsque l'application d'une mesure nationale, bien que formulée de façon neutre, désavantage en fait un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs d'un sexe par rapport à l'autre (voir notamment CJUE, 14 avril 2015, C-527/13, *Cachaldora Fernandez*, point 27; 22 novembre 2012, C-385/11, *Elbal Moreno*, point 29; 20 octobre 2011, C-123/10, *Brachner*, point 56). En ce qui concerne l'article 157 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (ancien article 141 du Traité CE), la Cour de justice de l'Union européenne a statué dans le même sens (CJUE, 14 juillet 2014, C-173/13, *Leone et Leone*, point 41, et la jurisprudence précitée).

B.32.2. La mesure attaquée n'est compatible avec le principe de l'égalité de traitement que si la différence de traitement qu'elle engendre entre les deux catégories de travailleurs est justifiée par des facteurs objectifs étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe. Tel est le cas si les moyens choisis répondent à un but légitime de la politique sociale de l'Etat membre dont la législation est en cause, sont aptes à atteindre l'objectif poursuivi par celle-ci et sont nécessaires à cet effet (CJUE, 8 février 1996, C-8/94, *Laperre*, point 14; 20 octobre 2011, C-123/10, *Brachner*, point 70).

B.32.3. L'article 7 de la directive 79/7/CEE dispose :

« 1. La présente directive ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les Etats membres d'exclure de son champ d'application :

a) la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations;

[...]

2. Les Etats membres procèdent périodiquement à un examen des matières exclues en vertu du paragraphe 1, afin de vérifier, compte tenu de l'évolution sociale en la matière, s'il est justifié de maintenir les exclusions en question ».

B.32.4. Par son arrêt du 7 juillet 1992, C-9/91 (*Equal Opportunities Commission*, points 14 et 15), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé :

« 14. Il y a lieu de constater [...] que la directive vise explicitement la mise en œuvre progressive du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale. Cette progressivité se concrétise par un certain nombre de dérogations, dont celle visée à l'article 7, paragraphe 1, sous a), et se manifeste par l'absence d'une limite dans le temps précise pour leur maintien. En effet, d'une part, l'article 7, paragraphe 2, oblige les Etats membres à procéder périodiquement à un examen des matières exclues en vertu du paragraphe 1, afin de vérifier, compte tenu de l'évolution sociale en la matière, s'il est justifié de maintenir les exclusions en question; d'autre part, l'article 8, paragraphe 2, oblige les Etats membres à communiquer à la Commission notamment les dispositions adoptées en application de l'article 7, paragraphe 2, ainsi qu'à l'informer des raisons qui justifient le maintien éventuel des dispositions existantes dans les matières visées à l'article 7, paragraphe 1, et des possibilités de leur révision ultérieure.

15. Bien que les considérants de la directive ne précisent pas la raison d'être des dérogations qu'elle prévoit, on peut déduire de la nature des exceptions figurant à l'article 7, paragraphe 1, de la directive que le législateur communautaire a entendu autoriser les Etats membres à maintenir temporairement, en matière de retraites, les avantages reconnus aux femmes, afin de leur permettre de procéder progressivement à une modification des systèmes de pension sur ce point sans perturber l'équilibre financier complexe de ces systèmes, dont il ne pouvait méconnaître l'importance. Au nombre de ces avantages figure précisément la possibilité, pour les travailleurs féminins, de bénéficier de droits de pension plus tôt que les travailleurs masculins, comme le prévoit l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive » (Dans le même sens, les arrêts du 30 avril 1998, C-377/96, *De Vriendt et a.*, point 26, et du 30 avril 2004, C-172/02, *Bourgard*, point 29).

En ce qui concerne l'exception à l'égalité de traitement énoncée à l'article 7, § 1er, sous a), de la directive 79/7/CEE précité, la Cour de justice de l'Union européenne a itérativement jugé que, « compte tenu de l'importance fondamentale du principe de l'égalité de traitement,

l'exception à l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe prévue à cette disposition [devait] être interprétée de manière stricte, en ce sens qu'elle n'est applicable qu'à la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions vieillesse et de retraite, et aux conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations de sécurité sociale » (voir notamment les arrêts du 18 novembre 2010, C-356/09, *Pensionsversicherunganstalt*, point 39; du 21 juillet 2005, C-207/04, *Vergani*, point 33; du 26 février 1986, C-152/84, *Marshall*, point 36).

La Cour de justice a également jugé, cette fois dans le cadre de l'application de l'article 157, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ancien article 141, paragraphe 4, du traité CE) :

« 66. [...] pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou à compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

67. Toutefois, il convient de relever que les mesures nationales couvertes par cette disposition doivent, en tout état de cause, contribuer à aider les femmes à mener leur vie professionnelle sur un pied d'égalité avec les hommes (voir arrêts précités *Griesmar*, point 64, et *Commission/Italie*, point 57).

68. Les dispositions litigieuses du code ne sont pas de nature à compenser les désavantages auxquels sont exposées les carrières des fonctionnaires et militaires féminins ainsi que celles des autres personnels féminins auxquels le code s'applique en aidant ces femmes dans leur vie professionnelle. Au contraire, elles se bornent à accorder aux bénéficiaires de sexe féminin, et notamment celles ayant la qualité de mère, des conditions plus favorables que celles applicables aux bénéficiaires de sexe masculin, en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite et le service minimum requis au moment du départ à la retraite, sans porter remède aux problèmes qu'elles peuvent rencontrer durant leur carrière professionnelle (voir, en ce sens, arrêt *Griesmar*, précité, point 65).

69. Par ailleurs, dans la mesure où les dispositions litigieuses du code visent, au moins en partie, la protection des employées dans leur qualité de parent, il convient de rappeler, d'une part, qu'il s'agit d'une qualité que peuvent avoir tout à la fois les travailleurs masculins et les travailleurs féminins et, d'autre part, que les situations d'un travailleur masculin et d'un travailleur féminin peuvent être comparables en ce qui concerne l'éducation des enfants (voir arrêts du 25 octobre 1988, *Commission/France*, 312/86, *Rec.*, p. 6315, point 14, et *Griesmar*, précité, point 56).

[...]

74. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de relever que, en maintenant en vigueur les dispositions prévoyant des différences entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins en matière d'âge de départ à la retraite et de service minimum requis en vertu du code, la République hellénique a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 141 CE » (CJUE, 26 mars 2009, C-559/07, *Commission c. République hellénique*).

B.33.1. Comme cela ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les Etats membres doivent tendre vers l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes même si des dérogations peuvent être temporairement admises en ce qui concerne l'âge d'accès à la retraite, ces dérogations devant être interprétées de manière restrictive.

L'égalité de traitement entre les hommes et les femmes suppose, non seulement qu'aucune différence de traitement ne puisse être directement fondée sur le sexe mais également qu'une mesure apparemment neutre ne puisse, dans les faits, désavantager l'une de ces deux catégories.

B.33.2. Les dispositions attaquées traitent de manière identique les hommes et les femmes en ce qui concerne l'âge d'accès à la pension ainsi que les conditions d'accès à la pension de retraite anticipée. Il y a dès lors lieu d'examiner si, ce faisant, elles ont pour effet de traiter de manière défavorable les femmes dans la mesure où, comme le soutiennent les parties requérantes, un pourcentage beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes serait concerné par le travail à temps partiel et, partant, ne pourrait remplir les conditions de carrière exigées par la loi attaquée pour pouvoir accéder à la retraite anticipée.

B.33.3. Interrogé à plusieurs reprises sur l'impact que les mesures attaquées pouvaient produire sur les femmes, le ministre des Pensions a déclaré ce qui suit lors des discussions au sein de la commission compétente :

« [La] durée de la carrière est l'un des principaux facteurs de la politique en matière de pensions; il doit être considéré conjointement avec la fixation de l'âge de la pension. Le relèvement de l'âge de la pension est une opportunité pour les femmes, qui pourrait aussi renforcer leur pension par deux années de carrière » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/004, p. 83).

Le ministre a ajouté :

« L'allocation de pension est en premier lieu fondée sur la carrière, qui est un point de départ fondamental. Si les montants diffèrent selon le sexe du bénéficiaire, c'est tout d'abord à la suite des choix de carrière opérés par les intéressés en raison ou non de circonstances familiales. Dans le passé, les femmes bénéficiaient d'ailleurs d'un régime plus avantageux en matière de pension: pour justifier d'une carrière complète, elles devaient avoir travaillé 40 ans (contre 45 ans pour les hommes) et l'âge légal de la retraite était fixé à 60 ans (contre 65 ans pour les hommes). Cette distinction était en opposition avec la directive européenne 97/7/CEE concernant l'égalité de traitement des hommes et des femmes. Il faut lutter contre les discriminations de genre, notamment en évoluant vers l'égalité des salaires. En revanche, l'instauration sans justification raisonnable d'une discrimination positive en faveur des femmes, comme d'aucuns le proposent, ne résisterait pas au contrôle du respect du principe d'égalité » (*ibid.*, p. 143).

B.33.4. Il ressort des données chiffrées fournies par le Bureau fédéral du plan, dans son rapport de septembre 2015 consacré à l'« analyse des effets de la réforme des pensions et du chômage avec complément d'entreprise », que l'ordre de grandeur des diminutions du « taux de pensionnement » (soit le nombre de pensionnés exprimés en pour cent de la population) dues à la réforme des pensions est généralement similaire pour les hommes et pour les femmes (p. 4 du rapport). Le Bureau fédéral du plan a également fait remarquer que dans un scénario sans réforme, la durée de carrière des femmes partant à la retraite serait inférieure à celle des hommes, tandis que dans le scénario de la réforme, l'évolution des durées de carrière repose sur l'hypothèse d'une certaine convergence entre durées de carrière féminines et masculines :

« Dans un scénario sans réforme, près de 40% des hommes du régime salarié partent à la retraite de manière anticipée et 60% à l'âge légal ou après. Parmi les personnes prenant leur retraite à partir de l'âge légal, seul un dixième ne satisfait pas la condition de carrière pour une retraite anticipée (soit 6% de l'ensemble des départs à la retraite). C'est dans le cas des hommes du régime salarié que l'on observe la plus grande proportion de personnes remplissant la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite (94 %).

[...]

Dans les trois scénarios de réforme (translation, intermédiaire et de report minimum), en comparaison avec un scénario sans réforme, on observe à long terme un relèvement de 6 points de pourcentage des départs à la retraite masculins qui ne satisfont pas la condition de carrière pour un départ anticipé.

[...]

Dans le scénario sans réforme, environ 1/3 des femmes partent à la retraite anticipativement dans le régime salarié. La proportion des femmes remplissant la condition de carrière pour un départ anticipé est moins élevée que celle des hommes, soit 77 % en 2020 par rapport à 94 % pour les hommes. Cette proportion s'accroît jusque 87 % en 2060 suite à l'augmentation de la durée de carrière des femmes.

[...]

L'effet de la réforme des pensions sur la proportion des femmes ne remplissant plus la condition de carrière pour une retraite anticipée est, à long terme, identique pour les hommes et les femmes du régime salarié à long terme, soit un relèvement de 6 points de pourcentage, dans les trois scénarios envisagés » (rapport, pp. 19 à 22).

Le rapport fait état d'un écart plus important entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la possibilité de partir anticipativement à la retraite dans le régime indépendant. Ainsi, dans le scénario sans réforme, un tiers des hommes partent à la retraite anticipée, près de la moitié à l'âge légal et 18 % après cet âge. Tandis que plus de 80 % des hommes du régime indépendant satisfont à la condition de carrière pour un départ anticipé, la majorité partent à l'âge légal. La réforme a pour effet que la proportion d'hommes qui ne remplissent plus la condition de carrière pour un départ anticipé augmente entre 13 et 15 points de pourcentage.

En ce qui concerne les femmes, le rapport indique que la faible durée de carrière des femmes du régime indépendant implique que dans le scénario sans réforme, seules 24 % d'entre elles remplissent les conditions de carrière pour un départ anticipé en 2020 dont près de la moitié choisissent de partir effectivement en retraite anticipée. A long terme, avec l'augmentation de la durée de carrière, le pourcentage de femmes remplissant la condition de carrière anticipée devrait s'élever à 39 %. La réforme devrait avoir pour effet de relever de 20 points de pourcentage la proportion de femmes qui ne rempliront plus la condition de carrière pour un départ anticipé, en comparaison avec le scénario sans réforme (rapport, pp. 22 à 25).

Enfin, en ce qui concerne la fonction publique, dans un scénario sans réforme, la proportion de fonctionnaires partant à la retraite anticipée est nettement plus importante (en 2060, 58 % et 55 % respectivement pour les hommes et les femmes du secteur de l'administration et 71 % et 68 % pour les hommes et les femmes du secteur de

l'enseignement) que dans le secteur salarié (38 % pour les hommes, 35 % pour les femmes) et indépendant (32 % pour les hommes, 12 % pour les femmes). Dans les trois scénarios de réforme, la proportion de personnes ne remplissant pas la condition de carrière pour une retraite anticipée serait de 11 points de pourcentage à long terme (rapport, pp. 26 à 31).

B.34.1. Il ressort des chiffres ainsi fournis que l'écart entre le pourcentage d'hommes et de femmes qui remplissent la condition de carrière pour un départ anticipé à la retraite n'est pas à ce point important qu'il pourrait fonder une différence de traitement fondée sur le sexe raisonnablement justifiée.

Les chiffres dont la Cour dispose ne tendent pas non plus à démontrer que les mesures attaquées concerneraient un nombre beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes. La réforme opérée par ces mesures semble au contraire indiquer que sur le long terme, l'écart qui existe entre les travailleurs des deux sexes tend à s'amenuiser de sorte que ces mesures rencontrent l'objectif de la directive 79/7/CEE qui est de tendre vers l'égalité de ces deux catégories.

B.34.2. S'il peut effectivement être constaté que des différences substantielles subsistent dans le régime des travailleurs indépendants, celles-ci ne peuvent être attribuées aux dispositions attaquées mais à l'absence de mesures suffisantes mises en œuvre dans le cadre de ce régime pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, en facilitant l'exercice d'une activité professionnelle par les femmes ou en prévenant voire compensant des désavantages dans la carrière professionnelle. A cet égard, comme il ressort de la jurisprudence mentionnée en B.32.4, les mesures qui se borneraient à accorder aux bénéficiaires de sexe féminin des conditions plus favorables que celles applicables aux bénéficiaires de sexe masculin, en ce qui concerne l'âge de départ à la retraite et le service minimum requis au moment du départ à la retraite, sans porter remède aux problèmes qu'elles peuvent rencontrer durant leur carrière professionnelle ne seraient pas de nature à compenser les désavantages auxquels seraient exposées les carrières des femmes.

B.35. Il en résulte qu'en ce qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 4 de la directive 79/7/CEE et avec les

articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le moyen n'est pas fondé.

B.36. En ce qu'il invoque la violation des mêmes dispositions constitutionnelles, lues en combinaison avec les articles 2, 3 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le moyen ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion.

B.37.1. Le législateur a estimé nécessaire d'adopter des mesures urgentes en vue d'assurer la viabilité du système des pensions par une diminution du coût budgétaire lié au vieillissement démographique. Avant l'adoption de la loi attaquée, les hommes et les femmes étaient traités de manière identique en ce qui concerne l'âge d'accès à la retraite et les conditions requises pour pouvoir accéder à la retraite anticipée. La réforme entreprise par la loi attaquée s'applique également de manière identique aux travailleurs des deux sexes.

B.37.2. Si, pour le surplus, des différences subsistent entre les deux catégories dans le régime des travailleurs indépendants, celles-ci résultent non de la loi attaquée, mais de l'absence de mesures suffisantes dans le cadre du régime en question de nature à assurer des conditions de carrière aux travailleurs de sexe féminin qui permettent de compenser les désavantages qu'elles subiraient durant leur carrière professionnelle.

B.38. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.39. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 17.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.40. Il ressort à suffisance de la requête que, d'après les parties requérantes, les dispositions visées au moyen seraient violées en ce que les conditions prescrites ne seraient pas rencontrées.

B.41.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.41.2. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

B.42. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou contre la privation de propriété (alinéa 1er, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (alinéa 1er, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (alinéa 2).

B.43. Toute ingérence dans l'exercice du 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 faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.44.1. Les mesures attaquées sont étrangères à la privation de propriété visée par l'article 16 de la Constitution. En effet, comme il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée, celle-ci concerne uniquement le recul de l'âge légal de l'accès à la retraite ainsi que

l'augmentation du nombre d'années requis pour pouvoir accéder à la retraite anticipée et non le calcul du montant de la pension.

B.44.2. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a également jugé à plusieurs reprises, une personne qui ne satisfait pas aux conditions pour pouvoir prétendre à une retraite anticipée et qui ne peut dès lors invoquer son droit à la pension légale, ne peut bénéficier de la protection offerte par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Par son arrêt *Damjanac v. Croatia*, du 24 octobre 2013, cette Cour a jugé :

« 85. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 [à la Convention européenne des droits de l'homme] ne crée pas un droit à acquérir des biens. Il n'impose aucune restriction à la liberté pour les Etats contractants de décider d'instaurer ou non un régime de protection sociale ou de retraite ou de choisir le type ou le niveau des prestations ou des pensions censées être accordées au titre de pareil régime. Toutefois, lorsqu'un Etat contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale ou d'une pension – que l'octroi de celle-ci dépende ou non du versement préalable de cotisations –, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions. Par conséquent, la réduction du montant d'une allocation ou d'une pension ou la suppression de celle-ci peut constituer une atteinte à un bien qu'il y a lieu de justifier au regard de l'intérêt général (voir *Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], n° 65731/01 et 65900/01, § 54, CEDH 2005-X; *Kjartan Ásmundsson c. Islande*, n° 60669/00, § 39, CEDH 2004-IX; et *Valkov et autres c. Bulgarie*, n°s 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 et 2041/05, § 84, 25 octobre 2011).

86. Toutefois, lorsque l'intéressé ne satisfait pas ou cesse de satisfaire aux conditions fixées par le droit interne pour l'octroi de telle ou telle forme de prestation ou de pension, il n'y a pas d'atteinte aux droits découlant de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir *Rasmussen c. Pologne* n° 38886/05, § 76, 28 avril 2009; et *Richardson c. Royaume-Uni* (déc.), n° 26252/08, §§ 17-18, 10 avril 2012). Enfin, la Cour observe que le fait que l'adhésion à un système public de sécurité sociale ne rend pas forcément impossible la modification de ce système qu'il s'agisse des conditions d'attribution de l'allocation ou de la pension ou de leur montant (voir, *mutatis mutandis*, *Carson et autres* [GC], cité plus haut, §§ 85-89) » (traduction libre) (dans le même sens : l'arrêt *Marija Božić v. Croatia*, du 24 avril 2014, n° 50636/09).

B.44.3. Il en résulte que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.45. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la pension de survie

B.46. Les articles 9, 10 et 21 de la loi attaquée relèvent l'âge minimum pour pouvoir prétendre à une pension de survie. Cet âge est porté à 55 ans à partir de 2030.

B.47. Les travaux préparatoires justifient la mesure attaquée comme suit :

« Par ailleurs, le présent projet de loi poursuit la réforme de la pension de survie entamée au 1er janvier 2015 en poursuivant le relèvement de l'âge auquel une personne peut prétendre à la pension de survie. Cet âge est porté de 50 ans en 2025 à 55 en 2030.

Le projet apporte également plusieurs modifications et rajouts à diverses dispositions relatives à la pension de survie et à l'allocation de transition.

Les articles repris dans le titre 2 de ce projet ont pour objectif de réaliser les réformes pour ce qui concerne les pensions du secteur public. Les titres 3 et 4 contiennent les dispositions qui réalisent les mêmes objectifs pour respectivement le régime des pensions des travailleurs salariés et celui des travailleurs indépendants.

Dans son avis n° 57 658/1-2 du 16 juin 2015, le Conseil d'Etat suggère d'indiquer quelles seront les prochaines étapes de la réforme des pensions. La question de la prise en compte de la pénibilité du travail et [celle] de la définition des modalités pour une prise partielle de pension seront confiées au Comité national des Pensions qui sera mis en place fin juin 2015 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/001, p. 9).

L'exposé des motifs relatif aux articles 9 et 10 de la loi indique :

« L'article 9 contient 2 points qui apportent des modifications à l'article 5/1 de la loi précitée du 15 mai 1984 afin de concrétiser, pour ce qui concerne cette fois les pensions de survie, les réformes visées dans l'accord de gouvernement

A partir de 2025, l'âge, au moment du décès du donnant droit, à partir duquel l'ayant droit peut bénéficier d'une pension de survie sera relevé encore de 50 à 55 ans, à raison d'un an par année civile.

Rappelons que pour les ayants droit qui n'atteignent pas cet âge minimum au moment du décès de leur conjoint, c'est le régime de l'allocation de transition qui s'applique.

L'article 10 relève également l'âge que doit avoir atteint, au moment du décès du donnant droit, un conjoint divorcé pour pouvoir bénéficier d'une pension de survie » (*ibid.*, pp. 16 et 17).

L'exposé des motifs relatif à l'article 21 de la loi indique :

« L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 poursuit la réforme de la pension de survie des travailleurs salariés initiée par la loi du 5 mai 2014 portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et instaurant l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et portant suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires. Il prévoit une augmentation progressive de l'âge auquel le conjoint survivant d'un travailleur salarié peut prétendre à une pension de survie, qui passe ainsi de 50 ans en 2025 à 55 ans en 2030. Le but poursuivi par cette mesure est le même que celui de la loi du 5 mai 2014, à savoir inciter les personnes à exercer une activité professionnelle même en cas de bénéfice d'une prestation pour conjoint survivant.

Art. 21

L'article 21 apporte plusieurs modifications à l'article 16, § 1er, de l'arrêté royal n° 50 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (ci-après l'arrêté royal n° 50).

L'article 21, 1° et 2° complète l'article 16, § 1er, alinéa 2, qui prévoit l'âge auquel prend cours la pension de survie. La condition d'âge est portée de 50 ans en 2025 à 55 ans en 2030, à raison d'une augmentation de 12 mois par année.

L'article 21, 3° ajoute un nouvel alinéa dans l'article 16, § 1er, qui prévoit expressément que c'est à la date du décès de son époux ou épouse que le conjoint survivant doit satisfaire à la condition d'âge pour pouvoir bénéficier de la pension de survie.

Ainsi, si un travailleur salarié décède le 3 février 2016, son conjoint survivant obtiendra une pension de survie (sous réserve de satisfaire aux autres conditions d'octroi de la pension de survie), s'il atteint l'âge de 45 ans et 6 mois à la date du décès, donc au 3 février 2016. À défaut de remplir cette condition d'âge, le conjoint survivant pourra bénéficier d'une allocation de transition si les conditions d'octroi de cette prestation sont remplies.

Cette précision apportée par l'article 21, 3° évite tout problème d'interprétation » (*ibid.*, pp. 27-28).

Dans son analyse d'impact des mesures entreprises, le ministre des Pensions a encore déclaré :

« 1. Lutte contre la pauvreté

Impact positif

Grâce au relèvement de l'âge de 50 à 55 ans les conjoints survivants jusque l'âge de 55 ans se retrouveront dans un circuit d'activation, ce qui est crucial vu la situation plus difficile à laquelle ce groupe d'âge est confronté sur le marché du travail.

2. Egalité des chances et cohésion sociale

Impact positif

Contrairement à la pension de survie, l'allocation de transition est cumulable de manière illimitée avec des revenus professionnels et des allocations sociales. De ce fait, la veuve/le veuf ne se sent plus obligé(e) de restreindre ou de cesser son activité professionnelle. L'allocation n'est donc plus un piège à l'emploi et l'isolement social est évité.

En attribuant l'allocation de transition aux conjoints survivants jusque l'âge de 55 ans, ceci est également d'application à ce groupe d'âge et la fonction sociale d'une activité professionnelle (à temps plein/partiel) n'est pas compromise ce qui est, certainement à un âge plus élevé, un aspect important.

Pour les personnes qui n'ont pas d'activité professionnelle au moment du décès de leur conjoint, l'esprit d'activation de l'allocation de transition et l'allocation de chômage qui la suit éventuellement, prévient l'isolement social.

3. Egalité des femmes et des hommes

Des personnes sont concernées

La répartition hommes-femmes des bénéficiaires d'une allocation de transition reflète le rapport hommes-femmes dans le nombre de décès de cette catégorie d'âge.

Pas de différences [entre la situation respective des femmes et des hommes dans la matière relative au projet de réglementation].

[...]

5. Emploi

Impact positif

La veuve/le veuf jusque l'âge de 55 ans au lieu de 50 ans ne devra plus restreindre ou cesser son activité professionnelle pour bénéficier de l'allocation de transition contrairement à la pension de survie.

[...]

10. PME

Des entreprises (dont des PME) sont concernées.

Le relèvement de l'âge de la pension de survie a un impact positif sur les entreprises en général. En effet, cette allocation est cumulable de manière illimitée avec des revenus professionnels. De ce fait, le veuf/la veuve ne sera plus contraint(e) de réduire ou de cesser son activité professionnelle. Vu la catégorie d'âge des personnes ayant 50-55 ans visée par cette mesure, il est possible qu'il s'agisse souvent d'un collaborateur précieux avec beaucoup d'expérience » (*ibid.*, pp. 90-91).

B.48.1. Le premier moyen relatif à la pension de survie est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution, avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.48.2. D'après les parties requérantes, les dispositions attaquées auraient pour conséquence qu'un certain nombre de conjoints survivants de fonctionnaires et de travailleurs, à savoir ceux qui, au 1er janvier 2030, auront plus de 50 ans mais moins de 55 ans, n'auront pas droit à une pension de survie mais seulement à une allocation de transition, limitée à un ou deux ans selon qu'ils ont, ou non, des enfants à charge.

B.49.1. L'allocation de transition est accordée au conjoint survivant qui, au moment du décès de son époux ou son épouse, n'a pas atteint l'âge fixé pour l'obtention d'une pension de survie, pour autant que le conjoint survivant était marié depuis au moins un an avec le travailleur décédé ou qui a été marié moins d'un an avec lui mais qui cohabitait légalement, lorsque la durée ininterrompue et cumulée du mariage et de la cohabitation légale atteint au moins un an. Elle peut également être accordée aux cohabitants légaux dans les conditions fixées par le Roi.

B.49.2. Cette allocation a été instaurée dans le régime de pension des travailleurs salariés par la loi du 5 mai 2014 « portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et instaurant l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs

salariés et portant suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires », insérant dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 « relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés » un chapitre 4 qui y est consacré.

L'article 21^{ter} de l'arrêté royal précité prévoit que l'allocation de transition est octroyée pour une durée de douze mois si, au moment du décès, aucun enfant pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales n'est à charge. La durée de l'octroi de l'allocation est en revanche fixée à 24 mois s'il y a des enfants à charge.

Les travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2014 précisent que c'est uniquement le critère de l'âge qui détermine laquelle de la pension de survie ou de l'allocation de transition est octroyée au conjoint survivant du travailleur décédé, plus précisément, l'âge atteint par ce conjoint au moment du décès de son époux ou son épouse. Ainsi le conjoint qui n'a pas atteint l'âge requis pour la pension de survie obtient l'allocation de transition s'il remplit les conditions requises (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3399/001, p. 5).

B.49.3. L'adoption de cette mesure, accompagnée d'un recul de l'âge pour l'octroi d'une pension de survie, de 45 à 50 ans à partir de 2025, a été justifiée comme suit dans l'exposé des motifs :

« Des études ont montré que la pension de survie belge constitue actuellement un piège à l'inactivité qui concerne surtout les femmes plus jeunes (les pensions de survie sont prises majoritairement par les femmes) bien que cette prestation parvienne à les mettre à l'abri de la pauvreté et de la précarité.

En effet, il semble que la combinaison de la pension de survie, qui est une bonne protection de base, avec les plafonds de cumul pour les revenus professionnels pousse les femmes soit à ne plus travailler soit à diminuer leur activité professionnelle afin de bénéficier de leur pension de survie. Par ailleurs, la différence entre le montant de la pension de survie et le salaire dont bénéficieraient ces femmes si elles étaient actives est souvent trop mince. C'est ainsi qu'une minorité parmi ces personnes est absente du marché du travail depuis pas mal de temps.

Cette situation empêche de ce fait le développement et la valorisation économique des talents et conduit donc à une perte pour notre société, pour l'économie du pays et surtout pour les femmes elles-mêmes qui se constituent moins ou, dans certains cas, ne se constituent plus

du tout de droits individuels à la pension de retraite alors que le système belge de pension tend vers plus d'individualisation des droits.

L'objectif poursuivi par la réforme de la pension de survie est de mettre fin à ce piège à l'inactivité pour les personnes qui sont encore en âge de travailler et de favoriser l'égalité des chances socio-économiques entre hommes et femmes.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement a décidé d'instaurer une allocation temporaire dite allocation de transition. A l'échéance de cette allocation de transition et à défaut d'emploi, un droit au chômage sera ouvert immédiatement sans période d'attente et avec un accompagnement adapté afin de les soutenir dans leur recherche d'emploi.

En outre, pour inciter les bénéficiaires de l'allocation de transition à rester actifs sur le marché du travail ou à y entrer, il est prévu que les plafonds de cumul avec les revenus issus du travail ne seront pas d'application: l'allocation de transition sera cumulable sans limite avec les revenus professionnels » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.50.1. Les mêmes mesures ont été prises dans le régime des pensions du secteur public par les articles 90 à 101 de la loi du 15 mai 2014 « portant des dispositions diverses » modifiant la loi du 15 mai 1984 « portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions », insérés par la voie d'un amendement et dont la justification était identique à celle des dispositions de la loi relative aux travailleurs salariés (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3500/002, pp. 12 et s.)

B.50.2. La loi du 25 avril 2014 portant réforme de la pension de survie des travailleurs indépendants a également introduit ces modifications dans l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants. Cette loi a elle aussi été adoptée pour des motifs identiques à ceux qui ont été exposés dans les travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2014 relative aux travailleurs salariés (*Doc. parl.* Chambre, 2013-2014, DOC 53-3418/001, pp. 4 et sv.).

B.51.1. Comme il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée, cités en B.47, en reculant l'âge requis pour l'octroi d'une pension de survie de 50 ans à 55 ans à partir de 2030, le législateur a entendu poursuivre la réforme initiée par la loi du 5 mai 2014 en vue d'inciter les personnes à exercer une activité professionnelle même en cas de bénéfice d'une allocation pour conjoint survivant.

B.51.2. Compte tenu de ce que la mesure attaquée constitue la prolongation de la réforme introduite par la loi du 5 mai 2014, il y a lieu également d'avoir égard aux objectifs poursuivis par cette loi auxquels le législateur a expressément renvoyé dans le cadre des dispositions attaquées.

B.52. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.53. En reculant l'âge légal pour l'octroi d'une pension de survie à 55 ans à partir du 1er janvier 2030, les dispositions attaquées réduisent significativement le niveau de protection en cette matière pour les personnes concernées. Pour être compatible avec l'article 23 de la Constitution, cette réduction significative doit être justifiée par des motifs liés à l'intérêt général.

B.54.1. Lors des débats au sein de la commission compétente, le ministre des Pensions a été interrogé sur le montant des économies que le gouvernement espérait réaliser avec cette mesure (*Doc. parl. Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/004, p. 52*).

Plusieurs membres ont soutenu que la catégorie des 50 à 55 ans n'aurait plus guère d'opportunités sur le marché du travail de sorte que la justification avancée ne pouvait être considérée comme un argument sérieux. Le ministre était ainsi également interrogé sur les mesures que pouvait présenter le gouvernement pour aider les travailleurs âgés à trouver encore un emploi (*ibid.*, pp. 50, 95, 119 et 170).

En ce qui concerne l'incidence sur le budget, le ministre a confirmé que la mesure n'aurait pas d'effet, étant donné qu'elle n'entrerait en vigueur qu'en 2025. Il a encore indiqué :

« Les administrations des pensions ont fait savoir que le calcul de l'incidence serait trop aléatoire. Il est donc impossible de faire réaliser des simulations par les administrations » (*ibid.*, p. 172).

En ce qui concerne l'analyse d'impact de la mesure, le ministre a renvoyé à la procédure instituée par la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, indiquant que, conformément à celle-ci il appartenait à chaque membre du gouvernement de procéder à l'analyse d'impact (*ibid.*, p. 191).

B.54.2. A l'occasion du débat au sein de la commission compétente, préalable à l'adoption de la loi du 5 mai 2014, le ministre a apporté les précisions suivantes :

« *Le ministre* tient tout d'abord à insister sur le fait que la présente réforme de la pension de survie ne vise pas tant à remettre au travail les bénéficiaires d'une pension de survie, mais à les inciter à continuer à travailler à l'issue de la période de transition. Il faut bien avoir à l'esprit que les personnes concernées, et statistiquement il s'agit surtout de femmes, sont, au moment du décès de leur conjoint, la plupart du temps dans la vie active. La réforme de la pension de survie concerne aussi bien les indépendants que les fonctionnaires, mais fait l'objet de projets de loi distincts en ce qui concerne ces deux catégories.

Là où l'ancienne réglementation incitait les personnes frappées par le décès de leur conjoint à abandonner définitivement et de manière précipitée quasi toute activité professionnelle, le nouveau régime organise les choses de manière à permettre, à terme, le maintien à l'emploi. C'est dans cet esprit qu'est conçue l'allocation de transition: permettre aux intéressé(e)s de faire face, pendant une période d'un an ou deux, aux difficultés financières et familiales faisant suite au décès. Une avancée notable réside dans le fait que les plafonds de cumul avec les revenus tirés de l'activité professionnelle ne seront plus d'application, à la différence de la règle qui prévaut actuellement. Le calcul de l'allocation sera en outre basé sur la carrière entière du conjoint décédé, et non sur la période de vie commune.

[...]

Concernant les aspects budgétaires: la mesure entraînera un coût de 3,6 millions d'euros en 2015, année de son entrée en vigueur, mais elle représentera une économie de 12,975 millions d'euros en 2020. Il convient toutefois de souligner que l'objectif du nouveau dispositif n'est pas budgétaire, mais de lutter contre l'effet de piège à l'emploi du régime actuel. De manière plus générale, les mesures prises par le gouvernement en matière de sécurité sociale, et spécialement dans le secteur des pensions, ne visent pas tant à diminuer les dépenses (pour rappel, celles-ci sont déjà couvertes pour près d'un tiers par des recettes qui ne proviennent pas des cotisations sur le travail), qu'à inciter les personnes à travailler davantage et plus longtemps, ce qui, à terme, contribuera à garantir des niveaux de pension corrects sans entraîner un accroissement de la pression fiscale.

Le nouveau régime garantira par ailleurs certains droits additionnels par rapport à la situation actuelle: dans l'ancien système de la pension de survie, aucun droit additionnel en termes de pension légale n'était constitué pendant toute la durée de l'octroi de la pension de

survie. Dorénavant, outre le fait qu'on espère que la plupart des personnes concernées seront incitées à conserver une activité professionnelle, pour ceux qui ne le pourront pas, les allocations de chômage seront prises en compte pour la constitution de droits additionnels pour la pension légale. A l'âge légal de la pension, cela devrait représenter un avantage significatif pour les intéressés.

Certains intervenants ont estimé que la réforme ne tenait pas compte des réalités concrètes auxquelles sont confrontés les conjoints survivants ayant charge d'enfants, et notamment le coût ou l'insuffisance des places pour l'accueil de l'enfance. Outre le fait que la matière de l'accueil de la petite enfance est une matière qui relève des compétences des Communautés, on doit rappeler que l'État fédéral, au travers de la réglementation en matière d'allocations familiales, intervient déjà fortement en faveur des enfants dont l'un des parents est décédé: alors que le montant normal des prestations familiales en faveur du premier enfant est de 90,28 euros par mois, il est porté à 346 euros par mois lorsqu'un des parents est décédé.

Maintenant que la matière des allocations familiales va faire l'objet d'un transfert de compétences en faveur des Communautés et de la Commission communautaire commune, qui pourront ou non prendre des initiatives complémentaires sur ce plan, d'aucuns plaident pour que l'État fédéral prévienne - dans le cadre de la pension de survie - une intervention majorée pour les conjoints survivants ayant charge d'enfants. Le ministre estime, pour sa part, que ce serait une erreur: la pension de survie compense la perte de revenu liée à la disparition d'un des conjoints, et la question de l'assistance à apporter aux familles avec enfants confrontées au décès d'un des parents doit être réglée dans le cadre du régime des allocations familiales, et l'a été de manière appropriée jusqu'à présent.

Un autre aspect qui relève également, en partie, de la compétence des entités fédérées, est celui de l'accompagnement et de l'activation des bénéficiaires d'une allocation de transition. Le projet prévoit en effet que ceux-ci seront accompagnés dans leur retour ou leur maintien à l'emploi. Sur ce plan, les Régions prendront en toute autonomie leurs responsabilités, mais la ministre fédérale de l'Emploi prendra également des initiatives dans le cadre de ses compétences propres dès que le présent projet de loi sera adopté. Il est notamment prévu d'assimiler la période pendant laquelle est versée l'allocation de transition à la période d'attente pour l'octroi des allocations de chômage; autrement dit, à l'échéance de la période de transition et à défaut d'emploi, le droit au chômage sera ouvert immédiatement sans période d'attente. Ceci devrait valoir également pour les indépendants qui se retrouveraient sans activité professionnelle à l'issue de la période de transition.

[...]

Le rythme du relèvement progressif de l'âge minimum requis pour l'octroi de la pension de survie, qui passera de 45 à 50 ans sur une période étalée sur 10 ans, est le même que celui qui a été retenu pour le relèvement progressif de l'âge de la pension anticipée. Un relèvement plus rapide de l'âge minimal requis, appelé par certains intervenants, aurait été un choix dangereux: au sein des familles, des choix sont faits quant à l'activité professionnelle des conjoints, certains faisant alors le choix d'interrompre plus ou moins durablement leur carrière professionnelle. Il ne serait pas correct de modifier drastiquement les règles en la

matière, et d'en arriver à devoir confronter ces personnes aux choix qu'elles ont faits précisément au moment du décès du conjoint ayant conservé son activité professionnelle.

En faveur de cette tranche d'âge, c'est même la logique inverse que le gouvernement préfère privilégier : sachant que beaucoup de veufs et veuves de plus de 45 ans renoncent, à l'heure actuelle, à la pension de survie parce que celle-ci est inférieure aux revenus qu'ils tirent de leur activité professionnelle, le projet de loi confère au Roi une habilitation en vue de permettre aux conjoints survivants remplissant la condition d'âge pour bénéficier de la pension de survie d'opter pour l'allocation de transition. Concernant les données chiffrées, au 1er janvier 2013, chez les travailleurs salariés de moins de 45 ans, 4 198 bénéficiaient d'une pension de survie, dont 175 hommes et 4 023 femmes, pour les indépendants, il s'agit de 709 bénéficiaires, dont 21 hommes et 688 femmes. Le ministre précise qu'il n'existe pas de données concernant le nombre de bénéficiaires potentiels qui renoncent, dans le régime actuel, à la pension de survie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3399/003, pp. 13 à 17).

B.55.1. Il ressort de ce qui précède qu'en relevant l'âge requis pour l'octroi d'une pension de survie de 45 à 50 ans à partir de 2025 puis 55 ans à partir de 2030, le législateur n'a pas entendu prendre une mesure visant à assurer la viabilité du système des pensions comme c'est le cas en ce qui concerne le relèvement de l'âge d'accès à la pension de retraite et la modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée. Ce ne sont, en effet, pas les motifs budgétaires qui ont justifié l'adoption de la mesure mais le souci de maintenir au travail les personnes qui feraient le choix d'interrompre leur activité professionnelle en cas de décès de leur conjoint, et d'éviter ainsi le piège à l'emploi.

B.55.2. L'objectif poursuivi constitue un objectif d'intérêt général. L'article 23 de la Constitution n'est par conséquent pas violé. La Cour doit toutefois encore examiner si la réglementation attaquée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.56. La pension de survie procure un revenu au conjoint survivant qui risquerait de se retrouver sans ressources après le décès de son époux ou son épouse. La pension de survie repose sur un mécanisme de solidarité destiné à assurer que le conjoint survivant puisse ainsi continuer à pourvoir à sa subsistance et ne soit pas exposé à des difficultés matérielles en raison du décès.

Lorsque le législateur décide d'accorder une pension de survie au conjoint survivant d'un travailleur décédé, il le fait aussi dans le but de garantir une certaine sécurité d'existence aux personnes qui ont pu dépendre financièrement, au moins partiellement, de leur conjoint et

parce que, souvent, elles n'ont pas eu de revenus propres et n'ont pas eu la possibilité de se constituer une retraite personnelle et risquent de se trouver dans une situation matérielle précaire à la suite du décès.

B.57.1. Compte tenu de ce que la pension de survie est seulement destinée à garantir au conjoint survivant qu'il ne soit pas sans ressources, il est raisonnablement justifié de l'inciter à maintenir une activité professionnelle dès lors qu'il est encore en âge de travailler et peut ainsi bénéficier de ressources liées au travail et cotiser au système des pensions plutôt que d'abandonner son activité au profit d'une pension de survie à charge de la collectivité.

B.57.2. Toutefois, la mesure concerne également des personnes qui ne sont pas actives sur le marché de l'emploi ou n'y sont actives que de manière partielle et qui, bien qu'elles bénéficieront d'une allocation transitoire durant une à deux années selon leur situation familiale, pourront effectivement, au terme de cette période, se retrouver dans une situation de précarité que l'octroi d'une pension de survie a, en principe, précisément pour objectif d'éviter, en se voyant attribuer, à défaut d'avoir trouvé un emploi dans le délai de perception de l'allocation de transition, pour seul revenu le cas échéant des allocations de chômage ou d'assurance maladie invalidité alors que les charges familiales pouvaient, avant le décès, être également supportées par le revenu ou la pension perçue par le travailleur défunt.

B.57.3. En relevant l'âge requis pour l'octroi d'une pension de survie à 55 ans, la mesure porte ainsi atteinte de manière disproportionnée aux personnes qui, compte tenu de leur âge, se trouveront dans une situation particulièrement vulnérable pour trouver un emploi, ou à l'égard des personnes qui sont reconnues inaptes au travail.

En effet, en privant ces personnes d'une pension de survie jusqu'à l'âge de 55 ans alors qu'elles sont confrontées au veuvage et peuvent devoir assumer des charges financières qui étaient supportées par le revenu du conjoint avant qu'il ne décède, les dispositions attaquées peuvent les plonger dans une situation de précarité qui n'est pas raisonnablement justifiée par rapport aux objectifs poursuivis.

La circonstance que la mesure attaquée ne produira ses effets qu'en 2030 ne modifie rien à ce constat.

B.58. Le moyen est fondé dans cette mesure. Il y a lieu d'annuler les articles 9, 10 et 21 de la loi attaquée en ce qu'ils relèvent à 55 ans l'âge requis pour l'octroi d'une pension de survie pour les personnes visées en B.57.2 et B.57.3.

B.59. Dès lors qu'ils ne pourraient aboutir à une annulation plus étendue, les deuxième et troisième moyens relatifs à la pension de survie ne doivent pas être examinés.

En ce qui concerne le revenu garanti aux personnes âgées

B.60. Trois moyens sont dirigés contre les articles 15 et 16 de la loi attaquée.

B.61. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23 de la Constitution, avec l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes soutiennent que, par l'effet des dispositions attaquées, les personnes âgées percevront durant deux années supplémentaires un revenu d'intégration avant de pouvoir bénéficier de la garantie de revenus aux personnes âgées, ce qui constituerait un recul significatif qui ne repose sur aucun motif d'intérêt général.

B.62.1. Le revenu d'intégration est réglé par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, qui dispose, en son article 2 :

« Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la présente loi, prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale.

Les centres publics d'aide sociale ont pour mission d'assurer ce droit. »

B.62.2. Par la loi du 26 mai 2002, le législateur entend accorder, sous certaines conditions, un revenu d'intégration à des personnes ne disposant pas de ressources suffisantes, pour leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.62.3. Le montant du revenu d'intégration est fixé à l'article 14 de la loi. Il s'élève à 5 155,80 euros pour toute personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes, et à 7 733,71 euros pour une personne isolée ainsi que pour toute personne sans abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale visé à l'article 11, §§ 1er et 3, ainsi qu'à l'article 13, § 2, et 10 311,62 euros pour une personne vivant avec une famille à sa charge. Le montant prévu est diminué des ressources du demandeur, quelle qu'en soit la nature ou l'origine (article 16).

B.63.1. La garantie de revenus aux personnes âgées est régie par la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la loi du 22 mars 2001).

B.63.2. Avant d'être modifié par l'article 16 attaqué, l'article 3 de cette loi prévoyait que la garantie de revenus était assurée aux personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans.

Le montant annuel maximum du revenu garanti est fixé par l'article 6 de la loi à 6 256,49 euros lorsque le demandeur partage sa résidence principale avec une ou plusieurs personnes, sauf dans les conditions établies par la loi. Un coefficient 1.50 est appliqué à la personne pour laquelle ce n'est pas le cas.

L'article 7 de la loi dispose que la garantie de revenus ne peut être octroyée qu'après examen des ressources et des pensions, toutes les ressources et pensions, de quelque nature qu'elles soient, dont disposent l'intéressé ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, étant prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi.

B.63.3. La loi du 22 mars 2001 remplace la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées. Tout comme cette loi, qui accordait une allocation aux « personnes âgées qui se trouvent dans le besoin » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134/1,

p. 3), la loi du 22 mars 2001 entend « offrir aux personnes âgées une protection contre la pauvreté » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-636/3, p. 2). A cette fin, une aide financière est accordée aux personnes âgées qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, à la différence de celui des pensions, constitue un régime résiduel de sécurité sociale qui assure un revenu minimum lorsque les ressources de l'intéressé s'avèrent insuffisantes. Eu égard à cet objectif, il est tenu compte, pour le calcul de la garantie de revenus, de toutes les ressources, quelles qu'en soient la nature ou l'origine, dont disposent l'intéressé et/ou les personnes avec lesquelles il partage la même résidence principale. L'état de nécessité de l'intéressé est, en effet, déterminé par ces ressources.

B.64. Comme il est dit au B.63.2, avant d'être modifié par les dispositions attaquées, l'âge requis pour pouvoir prétendre aux revenus garantis aux personnes âgées était fixé à 65 ans, soit l'âge légal d'accès à la pension de retraite. Les dispositions attaquées ont adapté la loi du 22 mars 2001 au nouvel âge légal d'accès à la pension de retraite (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/001, p. 18).

Interrogé au sein de la commission compétente par un membre qui disait craindre que la mesure aggrave la précarité d'une certaine partie de la population dans la mesure où les frais médicaux ne seront pas pris en charge durant deux années et où le montant du revenu d'intégration est moindre que celui du revenu garanti aux personnes âgées, le ministre des Pensions a répondu :

« Il s'agit du problème de la protection au niveau du CPAS. Les frais médicaux sont pris en charge par les CPAS lorsque la personne ne sait pas les payer. En outre, lorsque la personne atteindra l'âge de 67 ans, elle aura 2/45ème de pension supplémentaire. Il ne s'agit donc pas d'un appauvrissement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-1180/004, p. 180).

B.65.1. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.65.2. Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, les dispositions attaquées ne réduisent pas de manière significative le niveau de protection des personnes qui perçoivent un revenu d'intégration et ne pourront, à partir de 2030, prétendre au bénéfice de la garantie de revenus aux personnes âgées qu'à l'âge de 67 ans.

En effet, tant le revenu d'intégration sociale que la garantie de revenus aux personnes âgées visent à procurer un revenu fixé par la loi à ceux qui ne disposent pas à suffisance d'autres moyens de subsistance, les deux régimes poursuivant la même finalité : fournir des prestations d'un niveau comparable et qui sont subordonnées à l'insuffisance de ressources du bénéficiaire.

Pour le surplus, les personnes qui ne peuvent pas prétendre à la garantie de revenus aux personnes âgées ont, en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, droit à une aide sociale octroyée dans le but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les centres publics d'action sociale doivent du reste prendre en considération les besoins particuliers liés à l'âge lorsque leur intervention est sollicitée, notamment en alignant le montant de l'aide sociale sur celui de la garantie de revenus aux personnes âgées.

B.66. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.67. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 4 de la directive 79/7/CEE, avec les articles 2, 3 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 20, 21 et 23 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes soutiennent que les femmes sont deux fois plus nombreuses à bénéficier d'une garantie de revenus aux personnes âgées. Les dispositions attaquées créeraient une discrimination indirecte à leur égard en ne les traitant pas de manière différente par rapport aux hommes.

B.68. L'article 21, § 5, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, qui a été remplacée par la loi du 22 mars 2001, établissait, à titre transitoire, une différence de traitement fondée sur le sexe. Un revenu garanti était accordé aux hommes

comme aux femmes âgés d'au moins soixante-cinq ans et en outre aux femmes dont l'âge variait de 61 à 64 ans en fonction d'une date, comprise entre le 1er juillet 1997 et le 1er décembre 2008.

En réponse à une question préjudicielle sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour a jugé, par son arrêt n° 88/2001, du 21 juin 2001 :

« B.4.1. La disposition en cause a été adoptée à l'occasion de la mise en œuvre, par le Roi, d'une habilitation législative Lui permettant, en ce qui concerne le revenu garanti aux personnes âgées, de prendre toutes mesures utiles afin, notamment, de « réaliser progressivement l'égalité des droits entre hommes et femmes, simultanément à la réalisation de l'égalité des droits dans la sécurité sociale » (article 17 de la loi du 26 juillet 1996 précitée). Le Roi était aussi habilité à prendre toutes mesures utiles afin « de réaliser progressivement, en exécution de la Directive 79/7/CEEE du 19 décembre 1978 concernant la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le secteur de la sécurité sociale, l'égalité des droits entre hommes et femmes, simultanément à la réalisation de l'égalité dans les autres secteurs de la sécurité sociale » (article 15 de la même loi) et l'arrêté royal précité prévoit un alignement progressif de l'âge auquel les femmes peuvent prétendre à une pension de retraite sur celui des hommes et ce, dans les mêmes termes que ceux retenus par la disposition en cause en ce qui concerne le revenu garanti aux personnes âgées.

B.4.2. Le rapport au Roi précédant cet arrêté royal indique, quant au revenu garanti aux personnes âgées, que la disposition en cause instaure ' un régime transitoire où, par analogie avec les pensions de retraite, la condition d'âge pour les bénéficiaires féminins est relevée, étape par étape, de 61 ans (à partir du 1er juillet 1997) à 65 ans (1er janvier 2009) ' (*Moniteur belge*, 17 janvier 1997, p. 910).

B.5. Les mesures précitées établissent, entre hommes et femmes, une égalité de traitement tout en maintenant, à titre transitoire, des différences présentées comme procédant du souci de prendre en compte l'héritage du passé.

B.6. S'il est vrai que l'héritage du passé pourrait justifier que des mesures soient prises, en matière de droit du travail ou de sécurité sociale, pour remédier progressivement à l'inégalité de la femme et de l'homme, cet argument ne peut, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, justifier que le revenu garanti aux personnes âgées soit inégalement attribué aux hommes et aux femmes. En effet, le revenu garanti aux personnes âgées est accordé indépendamment de la qualité d'ancien travailleur du bénéficiaire, il n'est pas calculé en fonction des rétributions qu'il a gagnées pendant sa vie active et il ne dépend pas des cotisations versées par lui ou pour lui. S'il est vrai que plusieurs dispositions de la loi du 1er avril 1969 établissent un lien entre le droit au revenu garanti et le droit à une pension de

retraite, notamment l'article 1er, § 2, 6°, l'article 11, § 3, et l'article 15, les deux institutions correspondent à des situations et à des finalités différentes.

B.7. Dès lors que, par l'effet de la loi, une personne a droit à des moyens d'existence plus ou moins importants selon qu'elle est homme ou femme, toutes autres choses étant égales, la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution ».

B.69. Pour des motifs analogues, il y a lieu de conclure que les articles 15 et 16 de la loi attaquée ne violent pas les dispositions visées au moyen en ce qu'ils prévoient une identité de traitement entre les hommes et les femmes.

Pour le surplus, comme il est dit en B.65.2, les personnes qui ne peuvent pas prétendre à la garantie de revenus aux personnes âgées ont, en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, droit à une aide sociale, le montant de l'aide pouvant être aligné sur celui de la garantie de revenus aux personnes âgées, de sorte qu'il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits des femmes concernées.

B.70. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.71. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 17.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées constituent pour des groupes importants de travailleurs et fonctionnaires précaires une charge individuelle déraisonnable qui ne serait pas justifiée par les travaux préparatoires de la loi.

B.72. Comme il est dit en B.43, toute ingérence dans l'exercice du 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 faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.73. Pour des motifs identiques à ceux exposés en B.41 à B.44.3, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte de manière disproportionnée au droit au respect des biens des personnes concernées.

B.74. Le troisième moyen n'est pas fondé.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 9, 10 et 21 de la loi du 10 août 2015 « visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie » en ce qu'ils relèvent à 55 ans l'âge requis pour l'octroi d'une pension de survie pour les personnes visées en B.57.2 et B.57.3;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 novembre 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels