

Numéros du rôle : 767-768
Arrêt n° 48/95 du 15 juin 1995

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, introduits par R. Hendriks et M. Hendrickx.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 26 et 27 septembre 1994 et parvenues au greffe les 27 et 28 septembre 1994, Roger Hendriks, demeurant à 1930 Zaventem, Kouterlaan 67, et Marcel Hendrickx, demeurant à 3800 Saint-Trond, Leopold-II-straat 43, ont introduit un recours en annulation de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, publiée au *Moniteur belge* du 31 mars 1994, deuxième édition.

Roger Hendriks avait également introduit une demande de suspension du même article. Par son arrêt n° 85/94 du 1er décembre 1994 (publié au *Moniteur belge* du 28 janvier 1995), la Cour a rejeté cette demande de suspension.

Ces affaires sont inscrites au rôle respectivement sous les numéros 767 et 768.

II. *La procédure*

Par ordonnances des 27 et 28 septembre 1994, le président en exercice a désigné les juges des sièges conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 12 octobre 1994, la Cour a joint les affaires.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 octobre 1994.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 octobre 1994; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire dans chacune des deux affaires, par lettres recommandées à la poste le 5 décembre 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 décembre 1994.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- R. Hendriks, par lettre recommandée à la poste le 11 janvier 1995;
- M. Hendrickx, par lettre recommandée à la poste le 12 janvier 1995.

Par ordonnance du 28 février 1995, le président en exercice a constaté que le juge E. Cerexhe était légitimement empêché et remplacé comme membre du siège par le juge R. Henneuse, uniquement pour permettre à la Cour de statuer sur la prorogation du délai prévue à l'article 109 de la loi organique.

Par ordonnance du même jour, la Cour a prorogé jusqu'au 26 septembre 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 avril 1995, le président en exercice a constaté que le juge E. Cerexhe était légitimement empêché et remplacé comme membre du siège par le juge R. Henneuse, uniquement pour permettre à la Cour de statuer sur la mise en état.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 23 mai 1995.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à l'avocat du Conseil des ministres, par lettres recommandées à la poste le 26 avril 1995.

A l'audience publique du 23 mai 1995 :

- ont comparu :
- . R. Hendriks et M. Hendrickx, en personne;
- . Me K. Ronse, avocat du barreau de Bruxelles, loco Me Ph. Gérard, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;
- les parties ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *La disposition attaquée*

L'article 68, qui constitue la dernière disposition du chapitre III (« Mesures générales ») du titre VIII (« Des pensions ») de la loi du 30 mars 1994, énonce :

« Les pensions légales de vieillesse, de retraite, d'ancienneté, de survie ou tout autre avantage tenant lieu de pareille pension, ainsi que tout avantage destiné à compléter une pension, même si celle-ci n'est pas acquise, et alloué soit en vertu de dispositions légales, réglementaires ou statutaires, soit en vertu de dispositions découlant d'un contrat de travail, d'un règlement d'entreprise, d'une convention collective d'entreprise ou de secteur, sont soumis à une retenue qui varie selon le montant mensuel brut total des

diverses pensions et autres avantages définis ci-avant et selon que le bénéficiaire de ces pensions ou autres avantages est isolé ou qu'il a charge de famille.

La retenue prévue à l'alinéa 1er, qui sera effectuée à partir du 1er janvier 1995 sur les pensions et autres avantages payés à partir de cette même date, est établie conformément au tableau ci-dessous :

Bénéficiaire isolé		Bénéficiaire avec charge de famille	
P = Montant total mensuel brut des pensions et autres avantages compris entre :	Montant de la retenue	P = Montant total mensuel brut des pensions et autres avantages compris entre :	Montant de la retenue
de 1 à 40.000	0	de 1 à 50.000	0
de 40.001 à 40.403	$(P - 40.000) \times 50 \%$	de 50.001 à 50.504	$(P - 50.000) \times 50 \%$
de 40.404 à 50.000	$P \times 0,005$	de 50.505 à 60.000	$P \times 0,005$
de 50.001 à 50.510	$250 + (P - 50.000) \times 50 \%$	de 60.001 à 60.610	$300 + (P - 60.000) \times 50 \%$
de 50.511 à 60.000	$P \times 0,01$	de 60.611 à 70.000	$P \times 0,01$
de 60.001 à 60.618	$600 + (P - 60.000) \times 50 \%$	de 70.001 à 70.720	$700 + (P - 70.000) \times 50 \%$
de 60.619 à 70.000	$P \times 0,015$	de 70.721 à 80.000	$P \times 0,015$
de 70.001 à 70.728	$1050 + (P - 70.000) \times 50 \%$	de 80.001 à 80.832	$1200 + (P - 80.000) \times 50 \%$
supérieur à 70.728	$P \times 0,02$	supérieur à 80.832	$P \times 0,02$

Les montants repris dans le tableau sont liés à l'indice-pivot 114,89 et sont adaptés de la même manière que les pensions selon que l'indexation de celles-ci est effectuée conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du Trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants, ou de la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public. Si pour un même bénéficiaire l'indexation de certaines de ses pensions intervient conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 précitée, tandis que l'indexation de ses autres pensions intervient conformément aux dispositions de la loi du 1er mars 1977 précitée, l'indexation des montants repris dans le tableau ne peut avoir pour effet de modifier la tranche à laquelle doit être rattaché le montant total des pensions.

La retenue est opérée à chaque paiement des pensions ou autres avantages définis à l'alinéa 1er par le débiteur qui en est civilement responsable.

L'article 52, 7°, du Code des impôts sur les revenus 1992, est applicable aux retenues effectuées en vertu du présent article.

Le Roi définit ce qu'il faut entendre par bénéficiaire isolé et bénéficiaire ayant charge de famille au sens du présent article.

Le Roi fixe également les règles spécifiques selon lesquelles la retenue doit être effectuée sur la pension ou l'avantage précité. »

Les quatre derniers alinéas ont été remplacés, dans l'intervalle, par les dispositions de l'article 53 de la loi du 21 décembre 1994 (*Moniteur belge*, 23 décembre 1994, p. 31.906) qui, en vertu de l'article 55, entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et est libellé comme suit :

« A l'article 68 de la même loi, les quatrième, cinquième, sixième et septième alinéas sont remplacés par ce qui suit :

'L'article 52, 7°, du Code des impôts sur les revenus 1992 est applicable aux retenues effectuées en vertu de cet article.

Le Roi détermine :

- 1° ce qu'il faut entendre par bénéficiaire isolé et bénéficiaire avec charge de famille dans le sens de cet article;
- 2° les institutions chargées de la perception de la retenue et les cas pour lesquels la retenue doit être versée au Fonds d'équilibre des régimes de pension;
- 3° de quelle façon la retenue à percevoir par l'institution sera fixée et les éléments de calcul qui devront être pris en considération;
- 4° les pensions sur lesquelles la retenue doit réellement être effectuée et dans quel ordre de priorité cette retenue doit être appliquée en totalité ou en partie sur ces pensions.' »

IV. *En droit*

- A -

Requête dans l'affaire portant le numéro 767 du rôle

A.1.1. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 767 du rôle est pensionné depuis le 1^{er} mars 1990, après avoir été occupé pendant 32 ans en tant que membre du personnel navigant de l'aviation civile (personnel de cabine). Il bénéficie d'une pension dont le montant brut est supérieur à 50.000 francs belges par mois et qui est donc soumise à la retenue établie par la disposition attaquée. Il justifie dès lors de l'intérêt requis en droit.

Le requérant esquisse le régime de pension dont il bénéficie. En application de l'article 3, 6°, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, un arrêté royal du 3 novembre 1969 a fixé les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de la pension du personnel navigant de l'aviation civile. Il a été considéré à cette occasion que la carrière de cette catégorie de personnes ne saurait être assimilée à l'exercice d'une profession ordinaire et qu'une mise à la retraite anticipée de ces personnes était nécessaire. A cette fin, il a notamment été prévu que les cotisations seraient sensiblement plus élevées que celles des travailleurs salariés ordinaires, mais elles devaient permettre d'accorder des pensions plus élevées.

A.1.2. Le moyen invoqué par la partie requérante est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le législateur n'a pas tenu compte des modalités spéciales d'application fixées par l'arrêté royal du 3 novembre 1969 déterminant pour le personnel navigant de l'aviation civile les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, sans qu'existe à cet effet une justification objective et raisonnable ou un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il est cependant incontestable que le législateur a voulu accorder au personnel navigant de l'aviation civile une pension plus élevée que celle qui est prévue par l'arrêté royal n° 50, eu égard à l'âge normal de la retraite, qui se situe ici plus tôt.

Faute d'une distinction, en ce qui concerne les plafonds de la retenue, entre le régime général de l'arrêté royal n° 50 et le régime particulier de l'arrêté royal du 3 novembre 1969, il n'existe pas de justification objective et raisonnable ni de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, en sorte que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il est demandé à la Cour d'annuler la disposition attaquée en tant que les montants figurant dans le tableau contesté ne tiennent pas compte du coefficient 1,5 fixé pour le personnel de cabine de l'aviation civile.

Mémoire du Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 767 du rôle

A.2. Le moyen soulevé par la partie requérante ne peut être accueilli.

Tout d'abord, parce que le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination n'exigent pas qu'une disposition doive avoir pour but de maintenir inchangées les situations antérieures; il est fait référence à ce propos à la jurisprudence de la Cour contenue dans les arrêts n°s 3/90 et 8/91. Le fait qu'un avantage accordé à la partie requérante par une législation antérieure ne soit pas repris dans la même mesure dans la disposition attaquée n'est pas en soi discriminatoire. La partie requérante ne démontre pas en quoi consisterait autrement la discrimination.

Ensuite, parce que le moyen manque en fait. Il existe en effet une justification objective et raisonnable de la distinction : celle d'instaurer une solidarité plus grande entre les pensionnés, c'est-à-dire entre les pensions les plus élevées et les pensions les plus basses. Il est fait référence, sur ce point, aux travaux préparatoires. Cette forme de solidarité est basée sur des motifs raisonnables et démontre qu'il existe un lien raisonnable entre les moyens utilisés et l'objectif poursuivi.

Mémoire en réponse de la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 767 du rôle

A.3. La mesure attaquée est contraire au principe « à travail égal, salaire égal ». Le régime de pension du personnel navigant de l'aviation civile diffère de celui des autres travailleurs salariés et davantage encore de celui des fonctionnaires et des indépendants. En outre, il n'est pas démontré en quoi consisterait - s'il en est question - l'avantage du personnel navigant.

Conformément à une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, il y a discrimination au sens matériel lorsque des situations différentes sont traitées de la même manière, ce qui est le cas en l'espèce.

Il n'existe de surcroît ni justification objective ni rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur entendait instaurer une solidarité plus grande entre les pensions les plus élevées et les pensions les plus basses. La disposition attaquée ne réalise que partiellement cette solidarité plus grande, de sorte qu'elle n'est pas basée sur des motifs raisonnables.

Requête dans l'affaire portant le numéro 768 du rôle

A.4.1. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 768 du rôle, qui est pensionné à charge du Trésor, invoque la violation de l'article 10 de la Constitution. Le moyen se subdivise en trois branches.

A.4.2. La première branche dénonce la violation du principe d'égalité en ce que la retenue mensuelle opérée sur la pension de retraite est supérieure à celle effectuée, en application de l'article 109, § 1er, de la loi du 30 mars 1994, sur le salaire des actifs, alors que la pension de retraite dans le secteur public est en réalité un salaire différé, ce qui est démontré au moyen de nombreux éléments de fait et de droit, entre autres par les mesures prises en vue de maintenir au même niveau les pensions et les salaires dans les services publics, par les retenues sociales sur les pensions et par la péréquation automatique des pensions.

A.4.3. Dans la deuxième branche, la violation du principe d'égalité est invoquée en ce que la cotisation spéciale pour les travailleurs salariés et les appointés est fixée en fonction des revenus du ménage et que le décompte final est effectué par l'administration fiscale sur la base de la déclaration d'impôt des intéressés, alors que ce n'est pas le cas pour les pensionnés.

A.4.4. La troisième branche dénonce une violation du principe d'égalité au motif que la retenue qui touche les indépendants est sensiblement moins élevée que celle qui frappe les pensionnés, dont les autres revenus sont en outre cumulés. La retenue s'élève au maximum à 9.000 francs, de sorte que l'effort supporté par cette catégorie de personnes s'élève au maximum à un dixième de celui fourni par les travailleurs salariés.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 768 du rôle.

A.5.1. S'agissant du premier moyen, le Conseil des ministres ne conteste nullement que la pension de retraite soit un salaire différé, mais il est néanmoins d'avis que les pensionnés ne se trouvent pas dans la même situation que les salariés. Cette inégalité apparaît notamment du fait qu'en matière de fiscalité, les pensionnés du secteur public relèvent du régime général des pensionnés et que certaines retenues sont exclusivement effectuées sur le salaire des appointés.

L'objectif de la disposition attaquée consiste à instaurer une plus grande solidarité entre les pensionnés. Il est donc logique que la cotisation de solidarité exigée des pensionnés soit différente de celle réclamée aux salariés, qui sont quant à eux encore soumis à d'autres mesures, telle la modération salariale.

A.5.2. Les objections formulées sous A.5.1. valent dans une large mesure à l'encontre de la deuxième branche, qui est développée de façon trop peu précise pour qu'on puisse en apercevoir toute la portée.

En tant que la discrimination consisterait en ce que la déclaration d'impôt sert de base pour une catégorie et non pour l'autre, il s'agit ici d'une simple question de procédure qui, en soi, ne saurait entraîner une violation du principe d'égalité.

A.5.3. Le moyen pris est également non fondé en sa troisième branche, étant donné que les indépendants et les pensionnés constituent deux catégories différentes qui peuvent être traitées différemment. La distinction entre les pensionnés et les indépendants n'est pas pertinente en l'espèce puisque le critère utilisé dans la loi est le montant des revenus de la pension et non la qualité originaire du pensionné.

Mémoire en réponse de la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 768 du rôle.

A.6.1. La pension de retraite dans le secteur public est un salaire différé et doit dès lors être traitée de la même manière que le salaire des actifs.

A.6.2. Concernant les deuxième et troisième branches, la partie requérante précise que la violation du principe d'égalité résulte d'un « défaut de prévisibilité et d'accessibilité ».

- B -

B.1.1. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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. Les mêmes règles s'opposent, 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 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.1.2. Dans l'affaire portant le numéro 767 du rôle, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que des situations dont elle affirme qu'elles sont inégales - celle des pensionnés du personnel navigant de l'aviation civile, d'une part, et celle des autres travailleurs pensionnés, d'autre part - sont traitées de la même manière, les pensions des uns et des autres subissant une retenue progressive identique, sans qu'existe une justification objective et raisonnable ou un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen utilisé et l'objectif poursuivi.

B.1.3. La disposition attaquée instaure à partir du 1er janvier 1995 une retenue progressive sur la totalité des revenus de pension. La retenue appliquée varie en fonction de la situation de famille du bénéficiaire et du montant cumulé de ses pensions

(*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980-1, p. 42). Selon le ministre des Pensions, la disposition litigieuse vise à instaurer un mécanisme de solidarité qu'il justifie comme suit :

« En effet, bon nombre d'enquêtes révèlent une répartition très inégale des revenus entre les pensionnés. Le risque de voir ces inégalités s'accroître encore davantage à l'avenir nous a incités à mettre en oeuvre un système de redistribution du pouvoir d'achat entre les pensionnés proprement dits (la solidarité intra générations). L'élaboration pratique de ce système est telle que ce seront presque exclusivement les pensionnés bénéficiant d'un régime de pension avantageux (soit service public, soit pension extra-légale) qui seront touchés par cette retenue de solidarité. Il faut également remarquer que cette retenue de solidarité doit, au fil du temps, permettre des indexations sélectives des plus petites et des plus anciennes pensions du régime des travailleurs salariés. Dans la mesure où les interventions structurelles dans le mode de calcul de la pension produiront un rendement budgétaire qui dépassera le produit de la retenue de solidarité, ce dernier pourra être utilisé à des fins d'indexation sans constituer une charge supplémentaire sur les dépenses de pensions. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980-2, pp. 152-153).

B.1.4. La constatation que les membres du personnel navigant de l'aviation civile sont soumis, en vertu de l'arrêté royal du 3 novembre 1969, à des règles particulières pour l'ouverture du droit à la pension et que des modalités spéciales d'application régissent leur pension n'était pas de nature à empêcher le législateur d'instaurer sur leur pension - qui est plus élevée que celle d'autres pensionnés qui bénéficiaient auparavant de revenus professionnels identiques - une retenue progressive obéissant aux mêmes modalités que celles applicables aux bénéficiaires d'une autre pension.

Eu égard à l'objectif légitime décrit au B.1.3, les membres pensionnés du personnel navigant de l'aviation civile, d'une part, et les autres bénéficiaires d'une pension, d'autre part, ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes au regard de la mesure litigieuse. Le législateur a donc pu décider que la retenue devait être instaurée sur toutes les pensions dépassant un certain montant, quels que soient leur origine et leur mode de calcul.

Le moyen n'est pas fondé.

B.2.1. Dans l'affaire portant le numéro 768 du rôle, la partie requérante, qui bénéficie d'une pension de retraite du secteur public, invoque, dans la première branche du moyen, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la retenue sur la pension de retraite est plus élevée que la retenue similaire opérée, pour des motifs de solidarité, sur la rémunération des actifs du secteur public, alors que la pension de retraite dans ce secteur public est en réalité un salaire différé.

B.2.2. Quoique la pension de retraite des agents des services publics soit considérée, ainsi que l'admet le Conseil des ministres, comme un salaire différé, il s'agit d'un revenu de remplacement qui est traité comme une pension de retraite.

Au regard de la mesure litigieuse, qui a pour but de créer une plus grande solidarité entre les pensionnés, les pensionnés du secteur public peuvent donc être traités d'une autre manière que les agents actifs de ce secteur.

Le moyen, dans sa première branche, n'est pas fondé.

B.3.1. Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, pour les salariés et les appointés, la cotisation spéciale pour la sécurité sociale est établie en fonction du revenu du ménage et que le décompte est effectué par l'administration fiscale sur la base de la déclaration d'impôt des intéressés, ce qui n'est pas le cas pour les pensionnés.

B.3.2. La « cotisation spéciale pour la sécurité sociale », instaurée par le titre XI de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, est destinée au financement de la sécurité sociale et est due par les salariés et appointés et les fonctionnaires (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980-1, p. 16). Elle ne répond pas à l'objectif poursuivi par la mesure incriminée, qui est de créer une solidarité entre les bénéficiaires d'une pension :

« La solidarité entre pensionnés est instaurée comme contrepoids à la solidarité entre actifs et pensionnés. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980-2, p. 159) Répondant à des objectifs différents, les deux mesures s'appliquent à des catégories de personnes qui ne se trouvent pas dans des situations comparables.

Le moyen, dans sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.4. Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les travailleurs indépendants actifs et les pensionnés sont traités différemment, de sorte que la retenue appliquée aux travailleurs indépendants serait considérablement moins élevée que celle appliquée aux pensionnés.

Il s'agit en l'occurrence de deux catégories différentes de personnes qui, au regard de la mesure litigieuse, ne sont pas comparables, pour les mêmes motifs que ceux exposés sous B.3.2.

Le moyen, dans sa troisième branche n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juin 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève