

Numéro du rôle : 4074
Arrêt n° 96/2007 du 27 juin 2007

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 5, § 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 », confirmé par la loi du 13 juin 1997, posée par le Tribunal du travail d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 17 novembre 2006 en cause de Robert Borny contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 novembre 2006, le Tribunal du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 5, § 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le travailleur ayant le statut de marin ne peut faire prendre en compte les années les plus avantageuses de sa carrière complète pour le calcul de la pension, alors que c'est le cas pour le travailleur qui n'a pas le statut de marin ? ».

Le Conseil des ministres et l'Office national des pensions, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, Tour du Midi, ont introduit un mémoire commun.

A l'audience publique du 7 juin 2007 :

- a comparu Me T. Despallier *loco* Me R. Vermeiren, avocats au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres et l'Office national des pensions;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par décision du 8 février 2006, l'Office national des pensions avait octroyé une pension de retraite à Robert Borny, qui justifie d'une carrière professionnelle comme marin (de 1959 à 1964) et comme travailleur salarié (de 1964 à 2006). R. Borny considère que sa pension de retraite n'a pas été correctement calculée et a introduit en conséquence un recours auprès du Tribunal du travail d'Anvers. Il invoque, à l'appui de celui-ci, que les années 1965, 1966 et 1967, au cours desquelles il était actif comme travailleur salarié, devraient être prises en considération pour le calcul de sa pension, étant donné qu'elles sont plus avantageuses que d'autres années qui ont été prises en considération. En conséquence de quoi, il insiste pour que le calcul soit basé sur les quarante-cinq années les plus avantageuses.

Le Tribunal du travail constate que l'Office national des pensions, en application de l'article 5, § 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 », a d'abord calculé la pension à laquelle R. Borny a droit sur la base de sa carrière comme marin et a ensuite, sur la base des années restantes qui pouvaient entrer en considération, calculé la pension à laquelle il a droit sur la base de sa carrière comme travailleur salarié.

Le Tribunal estime que les trois années les moins avantageuses dans le régime général des travailleurs salariés, à savoir les années 1965, 1966 et 1967, ne doivent en principe pas être prises en considération, bien qu'en l'espèce, ceci aboutit à ce qu'il soit dérogé à la règle, applicable dans la législation sur les pensions, selon

laquelle les années les moins avantageuses de la carrière doivent céder la place aux années plus avantageuses. Dans la « carrière complète » de R. Borny, les années 1965, 1966 et 1967 sont en effet plus avantageuses que d'autres années. Sans la règle contenue à l'article 5, § 4, précité, les années 1965, 1966 et 1967 devraient être prises en considération.

Le Tribunal du travail juge opportun d'interroger la Cour sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

### III. *En droit*

- A -

A.1. L'Office national des pensions, partie défenderesse devant le juge *a quo*, et le Conseil des ministres affirment que la disposition en cause implique que lors du calcul de la pension de retraite d'une personne qui présente à la fois une carrière professionnelle de marin et d'ouvrier ou employé, les droits à la pension en qualité de marin doivent d'abord être établis et seulement ensuite, les droits dans le régime général des travailleurs. Ils se réfèrent à cet égard à la jurisprudence du Tribunal de travail d'Anvers, qui confirme cette interprétation.

A.2. L'Office national des pensions et le Conseil des ministres soulignent que le paragraphe 1er de l'article 5 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 » (ci-après : arrêté royal du 23 décembre 1996) contient les règles générales pour le calcul des pensions de retraite. Selon ce paragraphe, la carrière d'un travailleur est en principe exprimée en quarante-cinquièmes et il est tenu compte, lors du calcul de la pension, des quarante-cinq années les plus avantageuses lorsque la carrière comporte plus de quarante-cinq années civiles.

Les paragraphes 2 à 5 de l'article 5 précité contiennent des dérogations aux règles générales, qui s'appliquent aux personnes qui ont été occupées comme ouvriers mineurs ou comme marins. Ces exceptions sont relatives aux fractions à utiliser pour le calcul de la pension (la carrière des marins est par exemple exprimée en quarantièmes) et au mode de calcul en cas de cumul de périodes d'occupation comme marin ou ouvrier mineur avec des périodes d'occupation comme ouvrier ou employé.

A.3. L'Office national des pensions et le Conseil des ministres estiment qu'il n'y a pas de différence de traitement entre les marins, d'une part, et les employés et ouvriers, d'autre part, puisque, lors du calcul de la pension d'un marin qui a totalisé plus de quarante années civiles de carrière, les années d'occupation comme marin les moins avantageuses ne sont pas prises en considération, comme c'est le cas pour le calcul de la pension des ouvriers et des employés qui ont totalisé une carrière de plus de quarante-cinq années civiles.

Le simple fait que, pour le demandeur devant le juge *a quo*, les années dans le régime des marins génèrent un revenu de pension inférieur est sans pertinence à cet égard, puisque le législateur a considéré que pour cette catégorie professionnelle une réglementation particulière, dérogatoire au régime général, devait être instaurée. Ce régime de pension applicable aux marins connaît ses propres règles en ce qui concerne l'octroi, le calcul et le financement, qui sont plus avantageuses que celles du régime général des travailleurs salariés.

A.4. L'Office national des pensions et le Conseil des ministres estiment enfin que l'existence de règles différentes pour des catégories professionnelles différentes ne constitue pas une violation des articles 10 et 11 de la Constitution et renvoient à cet égard à la jurisprudence de la Cour. Les règles de pension applicables aux marins reposent sur un critère objectif et ont été instaurées pour tenir compte de la situation et des besoins particuliers du groupe professionnel concerné.

- B -

B.1.1. L'article 5 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 » (ci-après : l'arrêté royal du 23 décembre 1996) dispose :

« § 1. Le droit à la pension de retraite est acquis, par année civile, à raison d'une fraction des rémunérations brutes réelles, fictives et forfaitaires visées aux articles 7, 8 et 9bis de l'arrêté royal n° 50 et prises en considération à concurrence de :

a) 75 p.c. pour les travailleurs dont le conjoint :

- a cessé toute activité professionnelle, sauf celle autorisée par le Roi;
- ne jouit pas d'une des indemnités ou allocations visées à l'article 25 de l'arrêté royal n° 50;
- ne jouit pas d'une pension de retraite ou de survie ou de prestations en tenant lieu en vertu du présent arrêté, accordées en vertu de la loi du 20 juillet 1990, en vertu de l'arrêté royal n° 50, en vertu d'un régime belge pour ouvriers, employés, mineurs, marins ou indépendant, en vertu d'un régime belge applicable au personnel des services publics ou de la Société nationale des Chemins de fer belges, en vertu de tout autre régime légal belge, en vertu d'un régime d'un pays étranger ou en vertu d'un régime applicable au personnel d'une institution de droit international;

b) 60 p.c. pour les autres travailleurs.

La fraction correspondant à chaque année civile a pour numérateur l'unité et pour dénominateur le nombre 45.

Lorsque le nombre d'années civiles que la carrière comporte est supérieur au nombre d'années exprimé par le dénominateur de la fraction, les années civiles donnant droit à la pension la plus avantageuse sont prises en considération à concurrence de ce dernier nombre.

§ 2. Par dérogation au § 1er, alinéa 2, le travailleur qui a été occupé habituellement et en ordre principal comme ouvrier mineur pendant au moins vingt années, peut obtenir une pension de retraite acquise à raison d'un trentième par année civile d'occupation comme ouvrier mineur.

§ 3. Par dérogation au § 1er, alinéa 2, le travailleur peut obtenir une pension de retraite à raison d'un quarantième par année civile d'occupation comme marin.

§ 4. Le travailleur visé au § 2 peut obtenir en outre l'application du § 3 à concurrence du nombre d'années civiles les plus avantageuses, qui est égal à la différence entre le nombre 40 et le résultat obtenu en multipliant le nombre d'années d'occupation comme ouvrier mineur

par 1,333. Si ce résultat comporte une fraction d'unité, il est arrondi à l'unité immédiatement inférieure.

Les travailleurs visés aux §§ 2 et 3 peuvent obtenir en outre pour les années d'occupation qui n'ont pas été prises en considération conformément à ces paragraphes, l'application du § 1er, à concurrence du nombre d'années civiles les plus avantageuses, qui est égal à la différence entre le nombre 45 et le résultat obtenu en multipliant le nombre d'années d'occupation visé aux §§ 2 et 3, par 1,5 ou 1,125 selon qu'il s'agit d'une occupation respectivement, soit comme ouvrier mineur, soit comme marin. Si ce résultat comporte une fraction d'unité, il est arrondi à l'unité immédiatement inférieure.

[...] ».

B.1.2. L'arrêté royal du 23 décembre 1996 a été confirmé par l'article 5 de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application 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, et [de] la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ».

B.2.1. Le juge *a quo* demande si l'article 5, § 4, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les travailleurs ayant le statut de marin ne peuvent faire prendre en compte les années les plus avantageuses de leur carrière pour le calcul de leur pension, alors que c'est le cas pour les travailleurs qui n'ont pas le statut de marin.

B.2.2. La Cour détermine l'étendue de la question préjudicielle en tenant compte de l'objet du litige pendant devant le juge *a quo* et de la motivation de la décision de renvoi.

De la décision de renvoi et du dossier de la procédure, il apparaît que la question préjudicielle vise à effectuer une comparaison entre, d'une part, les personnes qui ont bâti une carrière qui se compose à la fois de périodes d'occupation comme marin et de périodes d'occupation comme employé ou ouvrier, et, d'autre part, les personnes dont la carrière se compose exclusivement de périodes d'occupation comme employé ou ouvrier.

De cette décision et du dossier, il ressort également que la question préjudicielle porte exclusivement sur l'alinéa 2 de l'article 5, § 4, précité.

B.3. L'article 5 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 définit de quelle façon les pensions de retraite doivent être calculées.

Le paragraphe 1er de cet article contient les règles générales de calcul et dispose, entre autres, que le droit à la pension de retraite est acquis, par année civile, à raison d'une fraction des rémunérations brutes réelles, fictives et forfaitaires, système en vertu duquel la fraction correspondant à chaque année civile a pour numérateur l'unité et pour dénominateur le nombre 45. Lorsque le nombre d'années civiles que la carrière comporte est supérieur au nombre d'années exprimé par le dénominateur de la fraction, les années civiles donnant droit à la pension la plus avantageuse sont prises en considération, pour le calcul de la pension, à concurrence de ce dernier nombre. Ceci implique que, lorsque la carrière d'un travailleur comporte plus de 45 années civiles, on tient compte des 45 années les plus avantageuses.

Les paragraphes suivants contiennent des exceptions aux règles générales de calcul, qui s'appliquent aux personnes qui ont été occupées comme ouvriers mineurs ou comme marins. Les exceptions portent sur les fractions à utiliser lors du calcul de la pension et sur le mode de calcul en cas de cumul de périodes d'occupation comme marin ou ouvrier mineur avec des périodes d'occupation comme ouvrier ou employé. Ainsi, le paragraphe 3 prévoit que, par dérogation à l'alinéa 2 du paragraphe 1er, le marin peut obtenir une pension de retraite à raison d'un quarantième par année civile d'occupation comme marin.

B.4.1. Selon l'article 5, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 (la disposition en cause), les personnes qui ont été occupées comme marin peuvent obtenir en outre, pour les années d'occupation qui n'ont pas été prises en considération pour le calcul de la pension comme marin, l'application du paragraphe 1er - dans lequel sont reprises les règles générales de calcul - à concurrence du nombre d'années civiles les plus avantageuses, qui est égal à la différence entre le nombre 45 et le résultat obtenu en multipliant le nombre d'années d'occupation comme marin par 1,125.

La disposition en cause a pour conséquence que, lorsqu'une personne a bâti une carrière professionnelle qui se compose tant de périodes d'occupation comme marin que de périodes d'occupation comme ouvrier ou employé, il faut d'abord calculer la pension à laquelle l'intéressé a droit sur la base de sa carrière comme marin, et ensuite, sur la base des années restantes qui peuvent être prises en considération, calculer la pension à laquelle il a droit en tant qu'ouvrier ou employé.

Cette disposition prévoit, il est vrai, que, lors du calcul de la pension à laquelle l'intéressé a droit en tant qu'ouvrier ou employé, il doit être tenu compte des années civiles les plus avantageuses, mais ceci vaut exclusivement pour les années de la carrière professionnelle qui n'avaient pas été prises en considération lors du calcul de la pension à laquelle l'intéressé a droit en tant que marin.

B.4.2. La disposition en cause implique par conséquent que, lors du calcul de la pension des personnes qui ont été occupées à la fois comme marin et comme ouvrier ou employé, ce ne sont pas nécessairement les années civiles les plus avantageuses de la « carrière complète » qui sont prises en considération, et elle crée ainsi une différence de traitement entre ces personnes et celles qui ont uniquement été occupées comme ouvrier ou employé, pour lesquelles, lors du calcul de la pension, les années les plus avantageuses de leur carrière complète sont prises en considération conformément à l'article 5, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996.

B.5. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la nature de la carrière professionnelle du bénéficiaire de pension.

B.6.1. La disposition en cause trouve son origine dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 « relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés ».

Dans le rapport au Roi précédant cet arrêté, on peut lire :

« Dans le domaine des pensions, les travailleurs salariés du secteur privé se trouvent, jusqu'à présent, répartis en quatre catégories, à savoir : les ouvriers, les employés, les ouvriers mineurs et les marins naviguant sous pavillon belge. Pour chacune de ces catégories il existe un régime de pensions particulier.

L'arrêté qui est soumis à la signature de Votre Majesté instaure, à partir du 1er janvier 1968, un régime unique de pensions en faveur de tous les travailleurs salariés du secteur privé.

Cette réforme est indispensable si l'on veut assurer dans l'avenir une évolution équilibrée du secteur des pensions.

L'équilibre financier de tout régime de pensions est déterminé par l'évolution du nombre de cotisants et, plus précisément, par le rapport entre le nombre de pensionnés et celui des cotisants. Or, il est évident qu'au cours des dernières années, la population active a évolué de façon fort divergente dans les divers secteurs.

Alors que le nombre d'employés s'est accru de 46,40 p.c. durant la période 1956 à 1965, celui des ouvriers n'a augmenté que de 9,40 p.c.; par contre, le nombre des ouvriers mineurs s'est réduit à 44,20 p.c. D'autre part, le rapport pensionnés-cotisants atteignait, en 1965, 20,90 p.c. dans le régime des employés, 33,70 p.c. dans celui des ouvriers et 132,60 p.c. dans le régime des ouvriers mineurs.

La mutation des effectifs d'un secteur à l'autre et le déséquilibre du rapport pensionnés-cotisants qui en résulte, ont pour conséquence que, dans la structure actuelle, le financement normal du régime des ouvriers mineurs ne peut être assuré et que toute augmentation sensible de la pension des ouvriers des marins se trouverait exclue.

A ces constatations s'ajoute le fait qu'actuellement pour obtenir un même montant de pension le travailleur doit payer une cotisation différente selon la catégorie à laquelle il appartient.

L'organisation d'un régime de pension équilibré n'est possible que si les quatre régimes particuliers sont repris dans un seul régime pour travailleurs salariés, afin d'annihiler les conséquences des mutations d'effectifs d'un secteur à l'autre » (*Moniteur belge*, 27 octobre 1967, p. 11246).

B.6.2. Le même rapport au Roi fait cependant également apparaître qu'il n'a pas été jugé opportun d'aligner en tous points le régime de pension des ouvriers mineurs et des marins sur celui des ouvriers et employés :

« Le nouveau régime maintient, en outre, en faveur des ouvriers mineurs et des marins, des règles spéciales relatives au calcul de la pension et à l'âge de la pension.

[...]

L'âge normal de la pension est fixé à 65 ans pour un homme et 60 ans pour une femme. En vue de tenir compte des circonstances dans lesquelles se déroule la vie active de l'ouvrier mineur et du marin, l'âge normal de la pension est ramené à 55 et à 60 ans pour une pension



attribuée en raison d'une occupation respective en qualité d'ouvrier mineur de fond et d'ouvrier mineur de surface ou de marin [...] » (*ibid.*, p. 11247).

B.6.3. Concernant les dispositions de l'arrêté royal n° 50 qui ont une portée similaire à celle de la disposition en cause, il a été précisé :

« Cet article (§§ 2 et 3) détermine également les modalités spéciales de calcul de la pension d'ouvrier mineur et de marin, parce qu'il convient de retenir le fait que la carrière normale de ces catégories de travailleurs est plus courte que celle des ouvriers et des employés » (*ibid.*, p. 11248).

B.7. De ce qui précède, il ressort que le Roi visait à aboutir à un régime unique pour les pensions des travailleurs du secteur privé, dans le but de maintenir de cette manière la « viabilité » du régime de pension applicable aux différentes catégories de ce secteur, sans toutefois vouloir porter atteinte à une série de règles spécifiques applicables aux ouvriers mineurs et marins sur le plan du calcul de la pension et de la durée de la carrière, qui sont plus avantageuses que celles qui s'appliquent aux autres catégories.

Le législateur doit être réputé avoir fait siens les objectifs précités en reprenant les dispositions concernées de l'arrêté royal n° 50 dans la loi du 20 juillet 1990 « instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général » et en confirmant par la loi du 13 juin 1997 évoquée sous B.1.2 l'arrêté royal du 23 décembre 1996, qui constitue le prolongement des réformes réalisées par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967.

B.8. Compte tenu des conditions de travail particulières des marins, il n'est en soi pas manifestement déraisonnable que le législateur ait maintenu pour cette catégorie une réglementation spécifique concernant la fraction de carrière et le calcul de la pension.

B.9. La « règle générale » contenue à l'article 5, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 a pour conséquence que, lorsqu'une personne a bâti une carrière qui se compose exclusivement de périodes d'occupation comme marin et qui comporte plus de 40 années civiles, seules sont prises en considération pour le calcul de la pension les années civiles qui donnent droit à la pension la plus avantageuse, tout comme c'est le cas pour le calcul de la pension de personnes qui ont bâti une carrière comme ouvrier ou employé de plus

de 45 années civiles. Sur ce plan, il n'existe donc aucune différence de traitement entre les marins, d'une part, et les ouvriers et employés, d'autre part.

B.10. Compte tenu des règles dérogatoires applicables aux marins, le législateur devait prévoir une règle pour le calcul de la pension des personnes qui justifient d'une carrière qui ne se compose pas uniquement de périodes d'occupation comme marin mais aussi de périodes d'occupation comme ouvrier ou employé.

La disposition en cause contient une telle règle, en prévoyant qu'en cas de cumul de périodes d'occupation comme marin et comme ouvrier ou employé, il faut d'abord calculer la pension à laquelle l'intéressé a droit en tant que marin et ensuite celle à laquelle il a droit en tant qu'employé ou ouvrier.

B.11. Etant donné que le calcul des deux pensions s'effectue à l'aide de fractions de carrière différentes, cette mesure ne peut pas être considérée comme étant manifestement déraisonnable.

B.12. Le fait que, lors du calcul de la pension de personnes qui ont été occupées comme marin et comme ouvrier ou employé, ce ne sont pas nécessairement les années civiles les plus avantageuses de la « carrière complète » qui sont prises en considération, ne peut pas davantage être considéré comme déraisonnable. En effet, les règles de pension qui s'appliquent aux marins sont plus avantageuses que celles qui s'appliquent aux ouvriers et employés et, pour le calcul de la pension à laquelle l'intéressé a droit en tant qu'ouvrier ou employé, on prend en compte, parmi les années civiles qui n'ont pas été retenues lors du calcul de la pension de l'intéressé en qualité de marin, celles de ces années civiles qui, pour cette partie de la pension, sont les plus avantageuses.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5, § 4, alinéa 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 », confirmé par la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application 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, et [de] la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 27 juin 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts