

Numéros du rôle : 394 à 403

Arrêt n° 59/93  
du 15 juillet 1993

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Bruxelles, 10ème chambre, dans ses jugements du 19 mars 1992 en cause de J. Gras et autres contre la s.a. Banque nationale de Belgique et la s.a. Royale belge.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior, et des juges L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige et J. Delruelle, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président F. Debaedts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Dans dix jugements successifs du 19 mars 1992, la dixième chambre du tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 6 et *6bis* de la Constitution sont-ils violés par la section Ière du chapitre II de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et plus précisément par ses articles 38 et 39 aux termes desquels les pensions de retraite accordées aux membres du personnel ainsi qu'aux membres des organes de gestion, d'administration et de direction des organismes publics de crédit (article 38, alinéa 1er, 2°, g), et plus précisément de la Banque nationale, ne peuvent excéder, d'une part, les 3/4 du traitement qui sert de base à leur liquidation et ne peuvent dépasser, d'autre part, le montant de 1.891.245 francs (au 1.11.1991) par an ? »

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

Les demandeurs devant la juridiction qui a pris la décision de renvoi sont tous des membres retraités du personnel de la s.a. Banque nationale de Belgique (ci-après : B.N.B.).

Sur les pensions qu'ils perçoivent - pour partie en exécution d'un contrat d'assurance de groupe souscrit auprès de la s.a. Royale Belge -, une retenue est opérée en application des articles 39 et suivants de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

L'« écrêtement » de leur pension de retraite jusqu'à concurrence des 3/4 du traitement qui sert de base à la liquidation de cette pension et, le cas échéant, la limitation supplémentaire de l'allocation totale de pension au montant maximum de 1.891.245 francs par an (au 1.11.1991) entraînent pour les intéressés des diminutions substantielles du capital et/ou des rentes.

En vertu de l'article 38 de la loi du 5 août 1978 précitée, la mesure litigieuse s'applique aux pensions de retraite ou de survie à charge du Trésor public et aux pensions de retraite ou de survie et aux avantages en tenant lieu accordés aux membres du personnel, ainsi qu'aux membres des organes de gestion, d'administration et de direction des organismes créés par l'Etat, les provinces et les communes ainsi que des organismes publics de crédit.

En tant qu'anciens membres du personnel d'une société de droit privé, les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi estiment être l'objet d'une discrimination par rapport aux autres travailleurs du secteur privé.

Les dispositions litigieuses ne peuvent, affirment-ils, leur être appliquées, sous peine de violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Par dix citations distinctes devant le tribunal du travail, les intéressés ont demandé que la s.a. Banque nationale et/ou la s.a. Royale Belge (en tant qu'apréteur de l'assurance de groupe) soient condamnées au remboursement des sommes injustement retenues lorsque la Cour aura constaté, par voie de décision préjudicielle, que les articles 6 et *6bis* de la Constitution sont violés.

Sur avis conforme de l'auditorat du travail, la question préjudicielle citée plus haut - reprenant en grande partie le projet de texte formulé par les demandeurs - a été posée à la Cour.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances du 31 mars 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège dans les différentes affaires 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 en l'espèce de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 1er avril 1992, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi et l'ordonnance de jonction ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 27 avril 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 8 mai 1992.

La s.a. Banque nationale de Belgique, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard de Berlaimont 5, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 25 mai 1992.

La s.a. Royale belge, dont le siège est établi à 1170 Bruxelles, boulevard du Souverain 25, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 1er juin 1992.

Les demandeurs au principal, Jean Gras, sous-directeur honoraire de la Banque nationale de Belgique, demeurant à 1150 Bruxelles, avenue des Châtaigniers 29, Gilbert Van den Steen, sous-directeur honoraire de la Banque nationale de Belgique, demeurant à Torredembarra (Espagne), Avenida de Montserrat 13, qui fait élection de domicile en l'étude de son conseil à 1040 Bruxelles, avenue Emile Max 149, Joseph Vanden Bosch, agent honoraire de la Banque nationale de Belgique, demeurant à 1860 Meise, Vilvoordsesteenweg 155, Paul Genie, trésorier honoraire de la Banque nationale de Belgique, demeurant à 3000 Louvain, Monseigneur Vanwaeyenberghe 32, boîte 6, Alphonse D'hauwe, administrateur honoraire de la succursale de la Banque nationale de Belgique à Liège, demeurant à 7000 Mons, Place de la Flandre 10/34, Jacques Nagant, sous-directeur honoraire de la Banque nationale de Belgique, demeurant à 1180 Bruxelles, rue de la Pêcherie 85, René Dekuyper, agent honoraire de la Banque nationale de Belgique, demeurant à 8670 Oostduinkerke, Farazijnstraat 21, Valéry Janssens, secrétaire honoraire de la Banque nationale de Belgique, demeurant à 1700 Dilbeek, Sint-Martinusstraat 43, Léon Hancisse, premier conseiller honoraire de la Banque nationale de Belgique, domicilié à 5030 Gembloux, rue du Paradis 21, Ludovicus De Vries, conseiller honoraire ayant rang d'inspecteur général de la Banque nationale de Belgique, demeurant à 8300 Knokke-Heist, Cottagepad 13, ont introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 9 juin 1992.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 12 juin 1992.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste du 17 septembre 1992.

La s.a. Banque nationale de Belgique a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 2 octobre 1992.

Les demandeurs au principal, Jean Gras et autres, ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 9 octobre 1992.

Par ordonnances des 22 septembre 1992 et 2 mars 1993, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 31 mars 1993 et 30 septembre 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 23 février 1993, le président F. Debaedts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 23 février 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 mars 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 25 février 1993.

A l'audience du 16 mars 1993 :

- ont comparu :

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour les demandeurs au principal, Jean Gras et autres;

. Me L. De Gryse, avocat à la Cour de cassation, et Me K. De Maeyer, avocat du barreau de Bruxelles, pour la s.a. Banque nationale de Belgique;

. Me P. Depuydt, avocat du barreau de Bruxelles, pour la s.a. Royale belge;

. Me L. Van Helshoecht, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs K. Blanckaert et P. Martens ont fait rapport;

- Me Van Orshoven, Me De Gryse, Me Depuydt et Me Van Helshoecht ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs mémoires, la s.a. Banque nationale de Belgique et la s.a. Royale Belge déclarent s'en remettre à la sagesse de la Cour, sous réserve d'une prise de position ultérieure.

A.2.1. Les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi exposent tout d'abord dans leur mémoire les faits et la procédure dans l'instance principale.

Ils soulignent entre autres que le tribunal du travail s'était d'abord déclaré incompétent parce qu'il s'agissait de pensions du secteur public et non de pensions du secteur privé, mais que le tribunal d'arrondissement a jugé que le tribunal du travail était compétent en matière de pensions pour toutes les

personnes occupées sous contrat de travail, nonobstant le fait qu'à ces pensions soit appliquée une réglementation qui, pour le reste, concerne exclusivement les pensions du secteur public.

Les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi font encore observer qu'une partie du texte proposé par eux et qui se rapportait aux pensions de survie a disparu dans le libellé définitif de la question préjudicielle. Ils soulignent que la Cour pourrait éventuellement reformuler celle-ci.

A.2.2. Quant au fond, les auteurs du mémoire dénoncent la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Selon eux, les dispositions litigieuses contiennent pour le personnel de la B.N.B. une réglementation dérogatoire au régime des autres travailleurs du secteur privé, qui n'a pas de but légitime et n'est pas fondée sur des différences objectives. En outre, les critères de distinction utilisés seraient sans pertinence par rapport à l'inégalité de traitement. Cette dernière, enfin, serait disproportionnée.

A.2.3.1. Selon les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi, les dispositions attaquées n'ont pas de but légitime puisque l'amélioration des finances publiques, qui serait à première vue recherchée, ne peut en aucune manière être invoquée dans le cas de l'écrêtement des pensions complémentaires, cette mesure ne profitant en rien au Trésor mais uniquement au fonds de pension.

A.2.3.2. Pour les auteurs du mémoire, les critères objectifs de différenciation font également défaut. Outre la B.N.B., d'autres organismes du secteur privé, soulignent-ils, ne sont pas ou ne sont pas totalement soumis à la loi sur les sociétés commerciales, bénéficient d'une participation de l'Etat, sont soumis à un contrôle des pouvoirs publics ou à sa participation dans la gestion, et/ou sont tenus de respecter les lois sur l'emploi des langues en matière administrative et participent à la politique monétaire. Les auteurs du mémoire font encore remarquer que, dans les relations avec son personnel, la B.N.B., en tant qu'employeur, insiste souvent elle-même sur l'analogie de sa situation avec celle des autres employeurs du secteur privé.

A.2.3.3. Les demandeurs devant le tribunal du travail considèrent également que, quand bien même il existerait des différences objectives entre la B.N.B., en tant qu'employeur, et les autres employeurs du secteur privé, celles-ci ne sauraient en aucun cas être pertinentes au regard du but de la loi. La mesure ne s'applique en effet pas uniquement aux travailleurs pensionnés de la B.N.B. mais également à ceux de toutes les institutions publiques de crédit (I.P.C.) qui, par définition, présentent d'autres caractéristiques. Même si la situation de la B.N.B. était la même que celle de toutes les autres I.P.C., cela ne permettrait pas davantage de comprendre pourquoi des critères tels que le but d'utilité publique ou la participation de l'Etat pourraient avoir une influence sur le régime de pension des travailleurs.

A.2.3.4. S'agissant toujours du moyen par lequel est dénoncé le traitement inégal, les auteurs du mémoire soutiennent que la mesure d'écrêtement contestée, avec sa limite actuelle de 1.891.245 francs par an, est disproportionnée, étant donné qu'il n'est pas tenu compte des différences de fonction, de responsabilité et de rémunération des membres du personnel concernés et que la proportionnalité du règlement contractuel de pension est mise à néant.

A.2.4. Les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi affirment ensuite que les articles 6 et *6bis* de la Constitution sont violés non seulement parce qu'un traitement inégal de situations semblables est instauré, mais encore en ce qu'un traitement identique est appliqué à des situations différentes. Ils s'estiment également discriminés dans la mesure où, en matière de pensions, ils sont traités comme des fonctionnaires, alors qu'en tant que travailleurs du secteur privé, leur situation est totalement différente.

A.2.5. Les auteurs du mémoire soutiennent enfin que les articles 6 et *6bis* de la Constitution combinés avec le principe de la sécurité juridique sont violés en ce que, peu de temps avant leur mise à la retraite ou même après celle-ci, ils se sont vu privés de la jouissance d'une pension complémentaire sur laquelle ils comptaient depuis leur entrée en service à la B.N.B.

A.3.1. Le Conseil des ministres affirme dans son mémoire que les dispositions contestées ne violent pas les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Selon lui, il convient d'examiner d'abord si les catégories de personnes à l'égard desquelles un traitement différent est instauré sont bien comparables. Ce ne serait pas le cas en l'espèce, parce que les membres du personnel de la B.N.B. ne peuvent pas être assimilés sans plus à des travailleurs du secteur privé.

Le mémoire avance une série d'arguments en vue de souligner le caractère de droit public de la B.N.B., tels que la non-applicabilité de la loi sur les sociétés commerciales, la fonction de la B.N.B. en tant que banque centrale, la participation importante de l'Etat, la représentation des pouvoirs publics, le pouvoir réglementaire, l'application de certains aspects des lois sur l'emploi des langues en matière administrative et la stabilité d'emploi résultant de la garantie de l'Etat.

Le Conseil des ministres invoque également l'article 240 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, dont la *ratio legis* serait que l'argent dégagé par les limitations de cumuls et les plafonnements (parmi lesquels ceux prévus dans l'article 39 litigieux) doit revenir au Trésor.

Se référant à l'arrêt n° 7/91 de la Cour, le Conseil des ministres ajoute qu'une violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution suppose une distinction entre des ayants droit à la pension, tandis que les régimes de pension en tant que tels ne sont pas des personnes qui jouissent de la protection garantie par les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

A.3.2. Le Conseil des ministres déclare ensuite dans son mémoire que, même si la situation du personnel de la B.N.B. et celle des travailleurs du secteur privé étaient comparables, on ne pourrait toutefois conclure à une discrimination.

Selon lui, des objectifs supérieurs de la loi justifient un traitement différent. A l'appui de cette affirmation, il cite l'explication donnée par le ministre des Pensions de l'époque lors des travaux préparatoires des dispositions contestées (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/23, pp. 188 et s.).

A.4. Après avoir pris connaissance des mémoires des autres parties, la s.a. Banque nationale de Belgique déclare, dans son mémoire en réponse, persister dans le dispositif de son premier mémoire. Elle formule toutefois des réserves expresses quant à l'importance des montants qui auraient été retenus en application des dispositions litigieuses.

A.5.1. Dans leur mémoire en réponse, les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi réfutent le point de vue du Conseil des ministres.

A.5.2. Ils rappellent tout d'abord que les différences alléguées entre la B.N.B. et les autres employeurs du secteur privé peuvent également être invoquées à propos d'un grand nombre d'autres entreprises dont le personnel n'est pas touché par la mesure litigieuse. Ils soulignent que le statut social du personnel de la B.N.B. est identique à celui des autres travailleurs du secteur privé.

Les demandeurs devant le tribunal du travail contestent que la B.N.B. dispose d'un pouvoir réglementaire comme le prétend le Conseil des ministres, et rejettent en toute hypothèse cet argument comme étant inopérant au regard de la mesure d'écrêtement qu'ils dénoncent.

Pour ce qui est de la « stabilité d'emploi », ils précisent que certains accords ont en effet été conclus dans le cadre de conventions collectives de travail mais que c'est à tort qu'il est fait allusion à la « stabilité d'emploi » des fonctionnaires.

A.5.3. Les auteurs du mémoire en réponse dénoncent alors longuement le fait que le Conseil des ministres fasse référence à l'article 240 de la loi du 8 août 1980 relative aux dispositions budgétaires 1979-1980, remplacé par l'article 11 de la loi du 22 mai 1987 contenant le budget des Pensions pour l'année budgétaire 1986.

Les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi exposent que la « cotisation unique et forfaitaire » imposée en 1987 par la disposition précitée ne peut servir à légitimer la norme attaquée qui date, elle, de 1978, et que cette cotisation ne correspond nullement aux montants qui ont été retenus en exécution des dispositions litigieuses sans pour autant revenir au Trésor. En outre, l'article 11 de la loi du 22 mai 1987, qui remplace l'article 240 précité, violerait lui-même le principe d'égalité. A cet égard, il est notamment renvoyé aux arrêts du Conseil d'Etat n<sup>os</sup> 26.071 à 26.078 du 15 janvier 1986 qui ont annulé la clé de répartition des cotisations - antérieurement fixée par arrêté royal et désormais établie par l'article 240 - pour cause de violation du principe d'égalité et de l'ancien article 240 de la loi du 8 août 1980.

A.5.4. En réplique à l'observation du Conseil des ministres selon laquelle les régimes de pension ne sont pas des personnes qui jouissent de la protection des articles 6 et *6bis* de la Constitution, les demandeurs devant la juridiction qui a ordonné le renvoi déclarent qu'en l'espèce, il s'agit d'eux personnellement et non de la répartition de la charge financière des pensions entre les différents régimes de pension.

A.5.5. Les auteurs du mémoire en réponse soutiennent ensuite que la mesure litigieuse ne répond en aucune façon aux objectifs supérieurs invoqués par le Conseil des ministres. En tant que l'objectif serait non pas l'intérêt du Trésor ou l'équilibre financier de la sécurité sociale, mais le fait de mettre un terme aux « privilèges abusifs », celui-ci ne pourrait être rencontré que par des mesures touchant les pensions légales et non par le biais de l'écrêtement de pensions complémentaires contractuelles.

A.5.6. Enfin, les demandeurs devant le tribunal du travail rappellent qu'il y a également violation du principe d'égalité combiné avec le principe de la sécurité juridique.

## - B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 6 et *6bis* de la Constitution des dispositions du titre V, chapitre II, section Ière, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires en tant que, d'une part, les pensions de retraite accordées aux membres du personnel ainsi qu'aux membres des organes de gestion, d'administration et de direction des organismes publics de crédit, et plus précisément de la Banque nationale de Belgique (article 38, 2<sup>o</sup>, *littera g*), ne peuvent excéder les 3/4 du traitement qui sert de base à leur liquidation (article 39, alinéa 1er) et en tant que, d'autre part, les pensions des personnes précitées ne peuvent excéder le montant indexé (au 1er novembre 1991) de 1.891.245 francs par an (article 39, alinéa 2).

Les parties demanderesses devant la juridiction qui a ordonné le renvoi soutiennent qu'elles font l'objet d'une discrimination en tant qu'anciens membres du personnel contractuel d'un employeur de droit privé, par rapport aux autres travailleurs du secteur

privé, qu'elles sont injustement traitées de la même manière que les fonctionnaires et qu'il est ainsi porté atteinte à leur sécurité juridique.

B.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que des catégories de personnes qui se trouvent dans une situation totalement différente au regard de la mesure critiquée soient traitées de manière identique sans qu'existe à cette fin une justification objective et raisonnable.

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.3. Les articles 38 et suivants de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires s'inscrivent dans le cadre d'une série de réformes de structure et de mesures d'assainissement du budget et de réorientation des dépenses publiques, dans un souci «de justice sociale, d'équité et d'harmonisation (...)» (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/1, p. 1; n° 450/23, pp. 189-191 et 195-197; Sénat, 1977-1978, n° 436/2, pp. 91-93).

Il ressort des travaux préparatoires que le gouvernement entendait apporter quelques modifications fondamentales en matière de pensions de retraite et de survie, afin de réaliser des économies tout en contribuant à l'harmonisation des différents régimes. Selon l'exposé des motifs, étaient spécialement visées dans le secteur public, «l'instauration d'un maximum pour les pensions de retraite et de survie payées à une même personne, la généralisation progressive d'un plafond proportionnel au traitement

pour le calcul de la pension et la limitation des cumuls entre pensions et activités professionnelles » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/1, p. 10).

Le gouvernement a déclaré qu'en vue de conférer aux mesures proposées un caractère aussi efficace qu'équitable, il a jugé nécessaire de les rendre applicables à toutes les pensions du secteur public, au sens le plus large du terme. C'est la raison pour laquelle les mesures envisagées ne visaient pas uniquement les pensions de retraite et de survie octroyées en vertu des régimes de pension propres au secteur public, mais également toutes les pensions accordées aux membres du personnel occupés dans un organisme public, au sens le plus large du terme, en ce compris les organismes publics de crédit, quelle que soit la forme juridique sous laquelle ils exercent leurs activités (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/1, p. 53).

B.4. Il est vrai que les membres du personnel de la Banque nationale de Belgique sont à plusieurs égards dans la même situation juridique que les travailleurs du secteur privé :

- ils sont occupés sur une base contractuelle;
- ils sont soumis en principe au régime de pension des travailleurs salariés;
- ils ne bénéficient pas directement à charge du Trésor d'un traitement ou d'une pension ;
- la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et celle du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires leur sont applicables.

B.5. Il convient toutefois de prendre également en considération le statut particulier de l'établissement où ils travaillent :

- La Banque nationale de Belgique a été instituée par la loi du 5 mai 1850. La loi définit les missions de l'établissement. La Banque nationale est notamment chargée d'émettre les billets de banque et de faire le service de caissier de l'Etat. De nombreuses lois lui confient des fonctions dans le cadre de la politique nationale économique-financière, principalement en matière de politique monétaire.

- Bien qu'elle ait la forme d'une société anonyme, elle n'est soumise aux dispositions des lois coordonnées sur les sociétés commerciales qu'à défaut de dispositions législatives spécifiques. Le capital social, dont la moitié est au nom de l'Etat, ainsi que l'affectation du bénéfice sont légalement fixés.

- Les statuts de la Banque nationale sont approuvés par arrêté royal et ne peuvent être

modifiés qu'avec le consentement du Roi. Le gouverneur et les directeurs sont nommés par le Roi. La loi institue plusieurs incompatibilités entre la fonction de gouverneur, vice-gouverneur, directeur, régent ou censeur à la Banque nationale de Belgique et d'autres fonctions et mandats publics et/ou privés. Un commissaire surveille toutes les opérations de la Banque au nom du gouvernement. Les décisions contraires à la loi, aux statuts ou aux intérêts de l'Etat peuvent être suspendues par le commissaire du gouvernement. Le ministre des Finances peut s'opposer à l'exécution de telles décisions. Toutefois, en vertu de l'article 129 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, le ministre des Finances et le commissaire du gouvernement ne peuvent pas s'opposer à l'exécution de décisions prises ou d'opérations faites par la Banque conformément aux dispositions de la loi et des statuts, concernant certains domaines, dont celui de la politique monétaire.

- La Banque nationale doit respecter les dispositions légales relatives à l'emploi des langues en matière administrative.

Le législateur a pu estimer, en considération de ces spécificités objectives, qu'il était justifié d'étendre au personnel de la Banque nationale de Belgique une mesure qu'il entendait rendre applicable à tous les membres du personnel occupés dans un organisme public.

B.6. Il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions ayant pour objet de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie et d'harmoniser les différents régimes.

S'il en résulte toutefois que de telles dispositions touchent certaines catégories de personnes tout en épargnant d'autres catégories comparables ou qu'elles instaurent un régime identique pour des catégories de personnes essentiellement différentes, la Cour doit examiner, lorsqu'une demande lui est adressée en ce sens, si les mesures litigieuses, compte tenu du but et des effets de ces mesures ainsi que de la nature des principes en cause, sont justifiées et si les moyens employés sont raisonnablement proportionnés au but poursuivi.

B.6.1. L'article 39 de la loi du 5 août 1978 instaure une limitation relative et une limitation absolue à l'égard des prestations de pension octroyées aux personnes énumérées à l'article 38 de cette loi.

B.6.2. Conformément à l'article 39, alinéa 1er, il y a lieu d'appliquer pour les pensions de retraite un maximum relatif équivalent aux 3/4 du traitement qui sert de base à leur liquidation. La mesure visée généralise la limitation qui était déjà applicable aux pensions de retraite à charge du

Trésor.

B.6.3. L'alinéa 2 originaire de l'article 39 instaurait une restriction supplémentaire, en ce sens que les prestations de pension ne pouvaient en aucun cas excéder les 3/4 du traitement maximum de secrétaire général de ministère. L'article 2 de la loi de redressement du 10 février 1981 relative aux pensions du secteur public a remplacé la référence au traitement de secrétaire général par un montant nominal, lié à l'index, que le Roi peut majorer sur la base de l'article 42<sup>ter</sup> de la loi du 5 août 1978, inséré par la loi du 21 mai 1991. L'arrêté royal du 17 octobre 1991 a porté le montant maximum à 1.891.245 francs par an à partir du 1er novembre 1991.

L'article 39, alinéa 3, dispose :

« Pour l'application des plafonds prévus ci-avant, les pensions, compléments de pensions, rentes, allocations et autres avantages tenant lieu de pension afférents à une même carrière et à une même période d'activité professionnelle sont additionnés. La réduction éventuelle est appliquée, par priorité, à la part de la pension qui est à la charge directe du pouvoir public, de l'employeur ou du fonds de pension qu'il a institué et, subsidiairement, à la part de la pension à charge du régime de pension des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants. »

De même, le cumul de plusieurs pensions visées à l'article 38 entre elles, et le cumul de ces pensions avec une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié, de travailleur indépendant ou de travailleur bénéficiant de la sécurité sociale d'outre-mer ne peuvent, en vertu de l'article 40, excéder le montant précité de 1.891.245 francs par an.

B.6.4. L'article 41, alinéa 1er, énonce que les personnes dont le revenu de pension est constitué en partie d'avantages provenant d'une assurance de groupe ou d'un fonds de pension bénéficient d'une exonération qui tient compte de leur contribution personnelle au financement de ces avantages.

L'actuel alinéa 2 de l'article 41, inséré en même temps que l'alinéa 1er par l'article 232 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, habilite le Roi à déterminer les limites de l'exonération. Par arrêté royal du 22 septembre 1980, l'exonération a été « fixée à 20 % des avantages complémentaires de nature extra-légale ».

B.6.5. L'article 50, plusieurs fois modifié, de la loi du 5 août 1978 règle l'entrée en vigueur des dispositions de la section litigieuse de cette loi.

Il était initialement prévu une limitation progressive en cinq tranches annuelles situées entre le 1er janvier 1979 et le 1er janvier 1983, selon des modalités à fixer par le Roi. En ce qui concerne le maximum absolu, la diminution graduelle s'appliquait tant aux pensions et cumuls en cours au 31 décembre 1978 qu'aux prestations prenant cours après cette date. La limitation relative n'était pas applicable aux pensions qui avaient pris cours avant le 1er janvier 1979.

Il fut opté par la suite pour une diminution progressive par le biais de la suppression de la liaison à l'évolution de l'index, avec finalement, au 1er janvier 1983, application intégrale des limitations. Aux termes du dernier alinéa de l'actuel article 39, la limitation relative n'est pas applicable aux pensions qui ont pris cours avant le 1er octobre 1980.

B.7. Ainsi qu'il a été rappelé sous B.3, les articles 38 et suivants de la loi du 5 août 1978 visent simultanément à limiter les dépenses publiques et à réaliser l'harmonisation progressive des différents régimes de pension.

B.7.1. Les parties demanderesses devant la juridiction qui a ordonné le renvoi contestent la pertinence des mesures quasi exclusivement au regard de l'objectif de limitation des dépenses publiques.

Il est indéniable qu'en ce qui concerne le personnel de la Banque nationale de Belgique, les

mesures contestées ne peuvent contribuer que de manière marginale et indirecte à la limitation des dépenses publiques.

En revanche, il y a lieu d'observer qu'aux organismes d'intérêt public dont les membres du personnel ne cotisent pas au Fonds des pensions de survie et qui garantissent à ces derniers ou à leurs ayants droit un revenu de pension comprenant des avantages de nature contractuelle ou statutaire ou des avantages extra-légaux d'un autre type dont la charge est supportée, du moins partiellement, par l'employeur, le législateur a imposé l'obligation de verser une cotisation unique et forfaitaire au profit du « Fonds destiné au financement partiel des pensions » (article 240 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, modifié par l'article 11 de la loi du 22 mai 1987).

B.7.2. Les dispositions litigieuses n'ont toutefois pas seulement été dictées par des raisons d'économie, mais également par d'autres préoccupations.

Dès lors que les finances publiques sont intéressées, fût-ce indirectement, à ce que la Banque nationale de Belgique ou toute autre institution publique limite ses dépenses, l'Etat est fondé à assigner un maximum au montant de pensions dont l'institution supporte en tout ou en partie la charge, s'il part du principe qu'il ne peut soutenir et faire peser sur les citoyens, fût-ce dans une mesure réduite, une grande inégalité des pensions de retraite.

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité de mesures législatives. En l'espèce, le législateur peut limiter son intervention aux régimes de pension de tous les membres du personnel des services publics ou de ceux qui sont au service d'un

organisme public - et donc également du personnel contractuel de la Banque nationale de Belgique. Son objectif n'est pas illégitime et les mesures contestées présentent un rapport direct avec celui-ci.

B.8.1. Il reste cependant à examiner si la poursuite de l'objectif du législateur n'impose pas de charges disproportionnées.

B.8.2. Les parties demandresses devant la juridiction qui a ordonné le renvoi font observer que leurs prestations de pension proviennent d'une assurance de groupe auprès d'un consortium de compagnies d'assurances qui a repris en 1987 les engagements précédemment couverts par le fonds de pension de la Banque nationale de Belgique. Elles soutiennent que le législateur porte atteinte sans justification à leur sécurité juridique « en ce qu'elles sont privées de la jouissance d'une pension complémentaire à la veille de leur mise à la retraite ou même après celle-ci, et longtemps après que les engagements de verser cette pension complémentaire eurent été pris ».

B.8.3. A peine de méconnaître les exigences de la sécurité juridique, le législateur ne peut porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt des sujets de droit à se trouver en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.8.4. Le législateur a prévu une entrée en vigueur progressive des mesures (voy. ci-dessus, B.6.5), mais le plafond absolu a été rendu applicable tant aux pensions et cumuls prenant cours par la suite qu'aux pensions et cumuls déjà en cours au 31 décembre 1978 dans le régime originaire ou au 30 septembre 1980 dans le régime transitoire instauré par la loi de redressement du 2 juillet 1981.

Le fait que cette mesure visait dès le départ à la fois les pensions déjà en cours et les pensions futures est justifié selon ses auteurs par un souci d'équité générale « faute de quoi elle laisserait subsister des privilèges injustifiés par rapport à ce niveau élevé proposé » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 450/23, p. 190).

B.8.5. Le législateur a pu estimer à bon droit qu'il y avait lieu en l'espèce d'instaurer également le maximum absolu pour les pensions déjà en cours, eu égard à l'objectif spécifique de la mesure et à la nature de la situation à laquelle elle doit s'appliquer. Une dérogation pour les prestations de pension extra-légales du personnel visé à l'article 38 de la loi aurait retardé de quelques décennies la

réalisation du but recherché. La limitation aux 3/4 du traitement de référence n'est pas applicable aux pensions ayant pris cours avant le 1er octobre 1980. Seules les pensions les plus élevées excédant le montant alloué à un secrétaire général bénéficiant d'une carrière complète ont été visées dès le départ, moyennant un régime transitoire progressif étalé sur 5 ans. L'atteinte à la sécurité juridique, donc à l'exigence de prévisibilité du droit, n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, disproportionnée à l'objectif visé par la législation litigieuse.

B.8.6. En outre, le législateur a atténué à l'article 41 l'application des mesures contestées à l'égard de pensions provenant d'une assurance de groupe ou d'un fonds de pension, en accordant une exonération.

Il est exact que le texte originaire de l'article 41 prévoyait qu'il ne fallait tenir compte, lors de l'application des mesures, que des cotisations patronales et exonérait totalement les contributions propres des membres du personnel. Actuellement, par l'article 232 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, il est prévu une exonération « qui tient compte de leur contribution personnelle dans le financement des avantages en cause ». L'alinéa 2 de l'actuel article 41 habilite le Roi à fixer les limites de cette exonération, « soit par pouvoir ou organisme visé à l'article 38, soit pour l'ensemble de ces pouvoirs ou organismes (...) ».

Le législateur a ainsi permis une intervention qui tienne compte de la situation particulière des organismes visés.

Le fait que le législateur confie au Roi l'exécution concrète d'une mesure ne peut être considéré en soi comme portant atteinte à la sécurité juridique.

La question de savoir si la sécurité juridique serait éventuellement compromise par le fait que dans Son arrêté du 22 septembre 1980 le Roi a fixé, pour l'ensemble des pouvoirs ou organismes visés à l'article 38, une exonération de 20 % des avantages complémentaires de nature extra-légale relève de la compétence des juridictions chargées de contrôler la légalité des actes administratifs.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

les articles 38 et 39 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ne violent pas les articles 6 et *6bis* 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 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juillet 1993.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

F. Debaedts