

Numéro du rôle : 561
Arrêt n° 9/94 du 27 janvier 1994

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Verviers en cause de A. Asztalos contre l'Office national des pensions.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens et G. De Baets, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par un jugement du 25 mai 1993 en cause de Arpad Asztalos contre l'Office national des pensions, le tribunal du travail de Verviers (1ère chambre) a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, § 1er, de la loi du 1er avril 1969, instituant un revenu garanti aux personnes âgées, est-il contraire à l'article 6 de la Constitution et/ou à l'article 6bis de la Constitution en ce qu'il admet le bénéfice du revenu garanti pour les femmes âgées d'au moins 60 ans, alors qu'il n'admet pas ce même bénéfice pour les hommes âgés de 60 à 65 ans ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

A. Asztalos, âgé de 60 ans, s'est adressé au tribunal du travail afin que lui soit reconnu le bénéfice de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées en faisant valoir que le montant de la pension de retraite qui lui était allouée (et dont il ne conteste d'ailleurs pas le mode de calcul) était inférieur à ce que le jugement dénommé minimum vital. Le tribunal constate que l'Office national des pensions se fondait sur l'article 1er, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 précitée pour refuser l'octroi du revenu garanti au demandeur, parce qu'il est un homme, et n'avait pas égard au fait que ce revenu garanti lui serait octroyé s'il était une femme. Il constate également que le demandeur est en droit d'invoquer la directive du Conseil des Communautés européennes n° 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 6 du 10 janvier 1979), qui s'applique aux régimes légaux de protection contre la vieillesse et aux dispositions concernant l'aide sociale dans la mesure où elles sont destinées à compléter ces régimes ou à y suppléer, sauf pour les prestations de survivants (article 3, directive 79/7), et qui est directement applicable en droit belge depuis le 23 décembre 1984; le juge décide cependant qu'il convient d'examiner au préalable et en référence exclusivement à l'ordre interne, si ce dernier n'impose pas déjà un principe d'égalité susceptible de mettre en cause la norme litigieuse. Il a dès lors adressé à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 26 mai 1993.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège 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 suivants de la prédite loi spéciale.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 juin 1993 remises aux destinataires les 11 et 14 juin 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 12 juin 1993.

L'Office national des pensions, dont les bureaux sont établis à 1060 Bruxelles, Tour du Midi 3, représenté par son administrateur général, et le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Loi 16, ont chacun introduit un mémoire par lettres recommandées à la poste, respectivement le 16 juillet 1993 et le 23 juillet 1993, reçues au greffe respectivement le 19 juillet 1993 et le 26 juillet 1993.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 août 1993 et remises aux destinataires le 25 août 1993.

Il n'a pas été déposé de mémoire en réponse.

Par ordonnance du 3 novembre 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 1er décembre 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 3 novembre 1993 remises aux destinataires les 4, 5 et 8 novembre 1993.

Par ordonnance du 4 novembre 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 26 mai 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience du 1er décembre 1993 :

- ont comparu :

- . Me D.-A. Feys *loco* Me R. Beyens, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Office national des pensions;
- . Me Ph. Gérard, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges L. François et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités 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. *La disposition en cause*

L'article 1er, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées dispose :

« Un revenu garanti est accordé aux hommes et femmes âgés respectivement d'au moins soixante-cinq et soixante ans et qui satisfont aux conditions fixées par la présente loi. »

V. *En droit*

- A -

Position de l'Office national des pensions

A.1.1. Le demandeur ne justifie pas de l'intérêt à maintenir sa requête parce que, par décision du 7 octobre 1992, « les pensions de retraite et de survie furent mises à néant à partir du 1er septembre 1992 suite à la poursuite d'une activité professionnelle ».

A.1.2. L'âge fixé pour l'octroi d'un revenu garanti (65 ans pour un homme et 60 ans pour une femme) ne peut être comparé avec l'âge de la pension.

A.1.3. Avant l'âge à partir duquel un revenu garanti aux personnes âgées peut être obtenu, l'intéressé qui n'a pas ou pas assez de moyens d'existence peut demander à bénéficier des dispositions de la loi du 1er (lire 7) août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

A.1.4. Le fait qu'actuellement les hommes peuvent demander leur pension à l'âge de 60 ans n'implique pas de discrimination.

A.1.5. Les dispositions en cause sont des dispositions d'assistance sociale qui retiennent le besoin comme critère essentiel d'application du droit en fonction des seules ressources du demandeur, sans aucune référence à des périodes d'assurance; la Cour de justice des Communautés européennes, dans son arrêt 1/72 du 22 juin 1972 en cause de Frilli (*Recueil*, p. 457), qualifie le revenu garanti aux personnes âgées institué par ces dispositions de prestation de vieillesse. Quant à la directive du Conseil n° 79/7 du 19 décembre 1978, relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, elle ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les Etats membres d'exclure de son champ d'application 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 (article 7, a)).

A.1.6. La distinction de l'ouverture du droit en fonction de l'âge des hommes et des femmes fonde sa justification sur l'évolution économique et sociale du contexte à l'intérieur duquel s'est organisée la sécurité sociale et dans lequel il est impossible pour les femmes après 60 ans et pour les hommes après 65 ans de revendiquer un droit à un revenu de remplacement tel qu'une indemnité de chômage ou une prestation d'invalidité; de même, la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des prestations à charge du régime des indépendants opère la distinction à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes.

Les droits au revenu garanti s'articulant au sein de ces systèmes de sécurité sociale, il n'existe pas d'inégalité de traitement mais bien une distinction quant à l'ouverture du droit en fonction de l'évolution historique et des limites financières et structurelles des régimes de sécurité sociale; la distinction se fonde ainsi sur une justification objective et raisonnable.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le revenu garanti est destiné aux personnes qui ont atteint un certain âge, fixé à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, qui ne bénéficient pas d'une pension ou qui ne bénéficient que d'une pension trop faible et qui ne disposent que de peu ou pas de revenus (suivent des considérations analogues à celles figurant sous A.1.3 et A.1.5).

A.2.2. L'évolution économique et sociale, caractérisée par l'accès des femmes à la vie professionnelle, et les dispositions européennes ont amené le législateur à réaliser progressivement l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (tel l'âge flexible de la retraite instauré pour les hommes et pour les femmes entre 60 et 65 ans par la loi du 20 juillet 1990), mais ce que l'on considère aujourd'hui comme des discriminations, induites par les conceptions anciennes, ne peut être supprimé en une fois et ce, pour des raisons qui ne sont pas uniquement budgétaires.

A.2.3. Ainsi des différences de traitement existent-elles encore dans le régime de l'octroi d'une pension de retraite complète, qui implique une carrière de 45 ans pour un homme et de 40 ans pour une femme (mais un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 1er juillet 1993 vient de condamner cette différence de traitement au regard du droit européen), dans celui des allocations de chômage et des indemnités d'incapacité de travail de l'assurance maladie-invalidité, qui cessent d'être octroyées à l'âge de 60 ans ou de 65 ans selon qu'il s'agit d'une femme ou d'un homme, et dans celui du revenu garanti aux personnes âgées.

A.2.4. Les conceptions qui sont à la base de la loi du 1er avril 1969 et qui expliquent la différence de traitement qu'elle établit ont changé, comme le montre la loi du 20 juillet 1990 précitée.

La question n'est, dès lors, plus tant de savoir si la distinction, telle qu'elle a été établie par la loi du 1er avril 1969, est justifiée que de savoir si son maintien dans la loi, en 1993, repose sur une justification objective et raisonnable.

A.2.5. A cet égard, il convient de souligner qu'à tout le moins aujourd'hui, et pour quelque temps encore, un régime différencié en matière de revenu garanti aux personnes âgées se justifie. C'est qu'il existe, en effet, des héritages du passé, qui jouent au détriment des femmes âgées. Celles-ci ont souvent été handicapées dans le déroulement et le développement de leur carrière professionnelle par le simple fait qu'elles étaient femmes et, à ce titre, confinées dans des tâches ménagères et l'éducation des enfants. Elles n'ont bénéficié que tardivement du principe « à travail égal, salaire égal » consacré par l'arrêté royal du 9 décembre 1975; nombreuses sont donc celles qui ont subi des discriminations salariales, dont les effets se répercutent aujourd'hui sur le montant des pensions de retraite qui leur sont reconnues.

Compte tenu de ces handicaps liés au passé, il n'est nullement en contradiction avec le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes de maintenir certaines différenciations en faveur des femmes pendant le temps qui, selon une appréciation raisonnable, sera nécessaire pour effacer ces handicaps dans les faits et créer les conditions d'une réelle égalité entre les personnes âgées, sans distinction de sexe.

- B -

B.1. A supposer que, comme le soutient l'Office national des pensions, le demandeur devant la juridiction qui a posé la question préjudicielle ait perdu son intérêt à l'action, la Cour n'en devrait pas moins, faute du désistement prévu à l'article 99 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, répondre à la question qui lui a été adressée.

B.2. L'article 1er, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées établit une différence de traitement fondée sur le sexe. Un revenu garanti est accordé aux hommes âgés d'au moins soixante-cinq ans et aux femmes âgées d'au moins soixante ans.

B.3. 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.

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.4. Il a été expressément constaté, lors des travaux préparatoires de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, que l'âge requis pour en bénéficier (65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes) correspondait à l'âge normal de la pension (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 134-1, p. 5). Depuis lors, la loi du 20 juillet 1990, qui instaure un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adapte les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général, permet à tous les salariés, masculins et féminins, de prendre leur retraite

à partir de 60 ans. Il en résulte qu'un homme peut, lorsque son âge est compris entre 60 et 65 ans, faire valoir ses droits à la pension sans pouvoir faire valoir ceux au revenu garanti alors qu'une femme, dans la même situation, peut faire valoir ses droits tant à l'un qu'à l'autre. L'argument tiré de l'âge normal de la pension n'a plus de base, quelle que soit par ailleurs sa pertinence.

B.5. L'homme qui ne peut bénéficier du revenu garanti aux personnes âgées peut cependant faire valoir son droit à un minimum de moyens d'existence institué par la loi du 7 août 1974. Les prestations que celle-ci prévoit en son article 2 sont semblables sur de nombreux points à celles prévues par l'article 2 de la loi du 1er avril 1969. Mais il n'en demeure pas moins que les situations visées par ces dispositions ne sont pas identiques et qu'en ce qui concerne les cohabitants, le régime de la loi de 1969 est plus avantageux que celui de la loi de 1974; en outre, les modalités du calcul des ressources prises en considération pour l'octroi de chacune des deux prestations sont différentes, notamment en ce qui concerne les montants immunisés des revenus dont disposent les bénéficiaires; enfin, des coefficients de réévaluation affectent annuellement les montants du minimum de moyens d'existence, qui n'affectent pas le revenu garanti aux personnes âgées.

B.6.1. Le Conseil des ministres fait valoir qu'en raison des « héritages du passé », qui jouent au détriment des femmes, il n'est nullement en contradiction avec le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes de maintenir certaines différenciations en faveur des femmes pendant le temps qui, selon une appréciation raisonnable, sera nécessaire pour effacer les handicaps dont elles ont souffert.

B.6.2. L'on peut certes admettre que dans certaines circonstances, des inégalités ne soient pas inconciliables avec le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination, lorsqu'elles visent précisément à remédier à une inégalité existante. Encore faut-il, pour que de telles inégalités correctrices soient compatibles avec le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination, qu'elles soient appliquées dans les seuls cas où une inégalité manifeste est constatée, que la disparition de cette inégalité soit désignée par le législateur comme un objectif à promouvoir, que les mesures soient de nature temporaire, étant destinées à disparaître dès que l'objectif visé par le législateur est atteint, et qu'elles ne restreignent pas inutilement les droits d'autrui. Il appartient aux cours et tribunaux, au Conseil d'Etat et à la Cour d'arbitrage, selon le cas, de contrôler la conformité de telles mesures aux conditions précitées.

Le Conseil des ministres s'en tient toutefois à une comparaison globale de la situation des hommes et de celle des femmes et reste en défaut d'établir en quoi la mesure critiquée contribue à réduire un handicap si l'on considère concrètement un homme et une femme âgés de 60 à 65 ans et dépourvus de ressources.

B.6.3. Si une femme et un homme se trouvant dans la même situation quant à l'âge, aux besoins et aux ressources avaient droit à des secours rigoureusement équivalents mais en vertu de deux lois distinctes, relatives, l'une à l'ensemble de la population, l'autre aux seules personnes âgées, cette femme et cet homme seraient traités de façon différente mais non inégale. En revanche, dès lors que, comme le permet la loi en cause, 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 Cour ne peut que constater une violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution par une discrimination en fonction du sexe.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 1er, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées viole les articles 6 et *6bis* de la Constitution en ce qu'il admet le bénéfice du revenu garanti pour les femmes âgées d'au moins 60 ans, alors qu'il n'admet pas ce même bénéfice pour les hommes âgés de 60 à 65 ans.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 janvier 1994.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior