

| |
|-------------------------------------|
| Numéros du rôle : 625 et 662 |
| Arrêt n° 1/95 du 12 janvier 1995 |

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 38 et 39 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, introduits par R. Marchal et autres et par J. Dewolf et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, P. Martens, Y. de Wasseige, E. Cerexhe et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

A. Par une requête rédigée en langue française datée du 15 décembre 1993 et adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et parvenue au greffe le 16 décembre 1993, un recours en annulation des articles 38 et 39 de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, publiée au *Moniteur belge* du 9 août 1993, a été introduit par

- Richard Marchal, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Jean Burgers 3;
- Paul Salembier, demeurant à 7700 Mouscron, avenue de la Bourgogne 90;
- Louis Beckers, demeurant à 4800 Lambermont, Verviers, rue du Beau Site 82;
- François Vande Broeck, demeurant à 6032 Mont-sur-Marchienne, rue du Mayeuri 5 B;
- Victor Houlmont, demeurant à 4557 Abée Sery (Tinlot), rue Charlemagne 58 B;
- André Crabbe, demeurant à 3080 Tervuren, Boulengerlaan 32;
- l'a.s.b.l. Fédération des préretraités et retraités, en abrégé «F.P.R. », ayant son siège social à 1000 Bruxelles, rue d'Arenberg 44/23.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 625 du rôle.

B. Par une requête rédigée en langue néerlandaise datée du 28 janvier 1994 et adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et parvenue au greffe le 31 janvier 1994, un recours en annulation des dispositions légales précitées a été introduit par

- Jacqueline De Wolf, demeurant à 1180 Bruxelles, rue Verhulst 23;
- Alfons Vleeschouwers, demeurant à 2650 Boom, Th. Van Rijswijcklaan 5;
- Ernest Eyckmans, demeurant à 4031 Angleur, rue Garde Dieu 27;
- Hugo Machielsen, demeurant à 2540 Hove, Dahliastraat 34;
- Lucien Stragier, demeurant à 9140 Elversele, Nieuwe Steenweg 88;
- Christian Roland, demeurant à 7110 Strépy-Bracquegnies, rue Schoumanne 61.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 662 du rôle.

II. *La procédure*

a) *Dans l'affaire inscrite sous le numéro 625 du rôle*

Par ordonnance du 16 décembre 1993, 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.

Par ordonnance du 21 décembre 1993, le juge H. Coremans a été désigné pour compléter le siège.

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

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 janvier 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 28 janvier 1994.

Un mémoire a été introduit par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 14 mars 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 mars 1994.

Un mémoire en réponse a été introduit par les requérants, par lettre recommandée à la poste le 15 avril 1994.

Par ordonnances des 31 mai 1994 et 6 décembre 1994, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 15 décembre 1994 et 15 juin 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

b) *Dans l'affaire inscrite sous le numéro 662 du rôle*

Par ordonnance du 31 janvier 1994, 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 mars 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 mars 1994.

Un mémoire a été introduit par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 3 mai 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 mai 1994.

Un mémoire en réponse a été introduit par les requérants, par lettre recommandée à la poste le 22 juin 1994.

Par ordonnance du 28 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 28 janvier 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

c) Dans les deux affaires

Par ordonnance du 13 juillet 1994, la Cour réunie en séance plénière a joint les deux affaires.

Par ordonnances du 9 septembre 1994 et du 13 octobre 1994, le président en exercice a constaté que le juge J. Delruelle était légitimement empêchée et qu'elle était remplacée par le juge Y. de Wasseige comme membre du siège et par le juge P. Martens comme rapporteur.

Par ordonnance du 14 septembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 octobre 1994.

Cette ordonnance ainsi que l'ordonnance de jonction ont été notifiées aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 15 septembre 1994.

A l'audience publique du 13 octobre 1994 :

- ont comparu :

. Me M. Vandemeulebroeke et Me J. Van Steenwinckel, avocats du barreau de Bruxelles, pour les requérants dans l'affaire portant le numéro 625 du rôle;

. Me L. Lenaerts, avocat du barreau de Gand, pour les requérants dans l'affaire portant le numéro 662 du rôle;

. Me Ph. Gérard, avocat à la Cour de cassation, et Me K. Ronse, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des minis tres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats ont été entendus;

- l'affaire a été mise 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. Objet des dispositions attaquées

Les dispositions attaquées concernent toutes deux les pensions des travailleurs salariés et modifient, dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 concernant la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et dans la loi du 28 mai 1971 réalisant l'unification et l'harmonisation des régimes de capitalisation institués dans le cadre des lois relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, des dispositions qui ont trait aux rentes dont les travailleurs salariés pensionnés bénéficient en complément de leur pension, suite aux versements qu'ils ont effectués dans les régimes de capitalisation auxquels il a été mis fin respectivement le 31 décembre 1953 (pour les ouvriers) et le 31 décembre 1967 (pour les employés).

Les dispositions litigieuses s'énoncent comme suit :

« Art. 38. L'article 36, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 concernant la pension de

retraite et de survie des travailleurs salariés, modifié par la loi du 20 juillet 1990, est remplacé par une disposition, libellée comme suit :

' Les dispositions du présent paragraphe ne sont applicables qu'à partir de la date de prise de cours de la pension et pour autant que celle-ci ait effectivement pris cours et ait été payée pour la première fois après le 31 décembre 1967 et avant le 1er janvier 1994. ' »

« Art. 39. L'article 7, § 2, alinéa 1er, de la loi du 28 mai 1971 réalisant l'unification et l'harmonisation des régimes de capitalisation institués dans le cadre des lois relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, est remplacé par une disposition, libellée comme suit :

' Toute rente visée à l'article 4 ou à l'article 6 est augmentée dès sa prise de cours et pour autant que celle-ci survienne avant le 1er janvier 1994, d'une contribution annuelle de l'Etat égale à 50 % de son montant annuel. ' »

IV. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 625 du rôle

A.1.1. Après avoir rappelé l'évolution de l'assurance vieillesse obligatoire, la justification de l'indexation des rentes de capitalisation, la justification du maintien de la contribution de l'Etat et la contrepartie de l'indexation des rentes - les bénéficiaires de gestion des organismes assureurs agréés -, les parties requérantes dénoncent quatre discriminations.

A.1.2. Les dispositions entreprises créent une discrimination entre ceux qui sont pensionnés avant le 31 décembre 1993 et ceux qui le sont après cette date. Cette discrimination est totalement injustifiée. Elle lèse plus particulièrement les travailleurs qui étaient occupés comme ouvrier avant 1954 et surtout ceux qui étaient occupés en qualité d'employé avant 1968.

A.1.3. En supprimant l'indexation des rentes pour les pensionnés à partir du 1er janvier 1994, les dispositions entreprises frappent davantage les employés que les ouvriers, sans qu'une telle mesure puisse être justifiée objectivement et raisonnablement. Cette différence est encore aggravée par le fait que le régime de capitalisation a été appliqué aux employés jusqu'en 1967, alors que ce régime n'a été appliqué aux ouvriers que jusqu'en 1953.

A.1.4. L'article 38 de la loi entreprise frappe davantage les travailleurs de sexe féminin sans aucune justification objective et raisonnable parce que ces travailleurs ne disposent d'aucune possibilité d'anticipation avant l'âge normal de la retraite et ne peuvent donc pas bénéficier comme les travailleurs masculins d'une possibilité d'échapper à l'effet de la mesure en anticipant leur retraite d'une année.

A.1.5. Les dispositions entreprises discriminent les travailleurs masculins prépensionnés vis-à-vis des travailleurs salariés en activité parce que ces travailleurs ne disposent d'aucune possibilité d'anticipation de la retraite avant l'âge de 65 ans. Cette discrimination est encore aggravée pour les prépensionnés qui bénéficient d'une pension complémentaire basée sur un but à atteindre parce que l'avantage à liquider est déterminé compte tenu de la déduction des avantages légaux escomptés. Or, pour les personnes mises à la prépension avant le 1er janvier 1994, c'est un montant d'avantages légaux, indexation de la rente incluse, qui a été déduit. Lorsque ces prépensionnés seront mis à la pension après le 1er janvier 1994, ils percevront donc un montant de rente totale inférieur à celui dont il aura été tenu compte dans les calculs de leur pension complémentaire, tandis que les travailleurs encore en activité et les personnes mises à la prépension après le 1er janvier 1994 pourront éventuellement récupérer en pension complémentaire la perte subie du fait de la non-indexation.

Position des parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 662 du rôle

A.2.1. Les dispositions litigieuses violent le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination en instaurant une distinction inadmissible au sein de la catégorie des employés, selon que ceux-ci prennent leur pension avant ou après le 1er janvier 1994.

Suite au passage du régime de capitalisation au régime de répartition (respectivement le 31 décembre 1953 pour les ouvriers et le 31 décembre 1967 pour les employés), il avait été décidé que les travailleurs salariés qui avaient effectué des versements dans le régime de capitalisation conserveraient le droit à une rente. Jusqu'en 1968, cette rente était intégrée à la pension et bénéficiait de ce fait des adaptations automatiques à l'index. A partir du 1er janvier 1968, la rente était dissociée de la pension mais faisait l'objet d'une indexation et d'une réévaluation, y compris en ce qui concerne la contribution de l'Etat, se présentant sous la forme d'une contribution annuelle spéciale par laquelle les rentes ayant pris cours après le 31 décembre 1969 étaient augmentées. Les dispositions litigieuses suppriment l'indexation de la rente ainsi que la contribution de l'Etat lorsque la pension prend cours à partir du 1er janvier 1994, de sorte que l'employé qui part à la retraite après cette date subit un préjudice financier d'environ 40.000 francs.

A.2.2. Une inégalité est créée, selon que la pension prend cours avant ou après le 1er janvier 1994, qui n'est susceptible d'aucune justification objective et raisonnable qui tienne compte du but et des effets de la mesure considérée et de la nature des principes en cause et pour laquelle n'existe pas davantage un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé.

L'objectif des mesures n'est pas spécifié dans l'exposé des motifs, bien que celles-ci aboutissent à ce que des employés qui ont constitué un capital de la même manière et au cours d'une même période se voient néanmoins allouer une rente différente selon qu'ils ont pris leur retraite avant ou après une date déterminée. Alors que des dispositions ont été prises autrefois en vue d'harmoniser les régimes de pension des ouvriers et des employés, la mesure litigieuse va à nouveau accroître la différence entre ces deux catégories de travailleurs, ce qui va à l'encontre de la tendance à l'harmonisation progressive de leurs statuts que la Cour a également constatée dans son arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993. Le but de la distinction n'est non seulement précisé nulle part mais il est en outre contraire à l'objectif d'uniformisation de la législation sur les pensions; dans le même temps, une différence inadmissible est instaurée.

A.2.3. La distinction opérée ne présente pas de caractère objectif et la mesure n'est pas adéquate. Les dispositions litigieuses réduisent à néant la recherche d'une plus grande égalité dans la législation sur les pensions. L'argument selon lequel ceux qui sont pensionnés aujourd'hui reçoivent une pension plus élevée que des pensionnés plus anciens à cause de la diminution du nombre d'années forfaitaires est rejeté parce que le nombre d'années forfaitaires correspond en grande partie à la période de capitalisation ayant fait naître le droit à la rente. Aucun motif n'est avancé qui permette de justifier qu'une distinction soit établie entre les pensionnés selon que leur pension a pris cours avant ou après le 1er janvier 1994 et que l'avantage légal soit maintenu dans un cas et pas dans l'autre.

L'argument selon lequel les rentes ont été constituées au cours des années pour lesquelles le pensionné peut également bénéficier du régime de répartition est inexact, étant donné que les diverses lois antérieures à celle du 28 mai 1971 avaient déjà opéré un partage en fonction duquel une part de la cotisation de pension demeurait affectée au régime de capitalisation, tandis que la part restante était destinée au régime de répartition.

A.2.4. Il n'y a pas de rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé : si un effort solidaire réparti de manière équilibrée entre les différents régimes peut être demandé, il apparaît toutefois que 5 p.c. des pensionnés devront subir à eux seuls une ponction de 540 millions (en 1994) et de 1,07 milliard (en 1995), ce qui représente une perte de revenus considérable. Aucune autre mesure n'a été prise qui traite de manière analogue les autres catégories de travailleurs salariés pensionnés. En outre, la mesure touche bien davantage les employés que les ouvriers, pour lesquels l'incidence de la mesure est marginale. En réalité, les efforts sont consentis par à peine un peu plus d'un pour cent des pensionnés, si bien qu'il ne peut s'agir d'une mesure proportionnée.

A.2.5. En complément, les parties requérantes invoquent l'article 12 de la Charte sociale européenne, qui oblige les Etats contractants à maintenir un régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant et à porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus élevé, et l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui garantit le droit de toute personne à la sécurité sociale.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. Après avoir esquissé l'évolution historique des différents régimes de pension, le régime de capitalisation et le régime de répartition, le Conseil des ministres conteste que la loi entreprise soit discriminatoire.

A.3.2. La discrimination entre pensionnés prétendue ne porte en réalité que sur l'effet dans le temps de la loi du 6 août 1993. Or, le fait de modifier une loi à partir d'une date déterminée ne viole pas le principe d'égalité (arrêts n^{os} 36/90 et 8/91 de la Cour). La circonstance que la loi contestée établisse une distinction entre les pensions selon qu'elles prennent effectivement cours avant le 1er janvier 1994 ou à partir de cette date n'est pas discriminatoire et ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il n'y a en outre pas disproportion entre la mesure litigieuse et l'objectif visé, à savoir l'assainissement des finances publiques. Le législateur a jugé que des mesures structurelles devaient être prises également dans le secteur des pensions, eu égard au déficit de la sécurité sociale. Or, c'est au seul législateur qu'il appartient d'apprécier l'opportunité de ces mesures, comme la Cour l'a déjà confirmé à maintes reprises. La suppression de l'indexation des rentes et la disparition de la contribution de l'Etat tendent par ailleurs à mettre fin au financement du régime de capitalisation par des moyens qui appartiennent au régime de répartition et dont le montant global ainsi transféré depuis 1968 s'élève à environ 63 milliards de francs. Etant donné que les mesures contestées entendent garantir le régime de répartition - et, par suite, la solidarité -, elles ne peuvent être considérées comme disproportionnées à l'objectif visé.

A.3.3. La discrimination entre ouvriers et employés prétendue ne trouve en réalité pas son origine dans la loi du 6 août 1993 mais dans la différence chronologique intervenue dans la suppression du régime de capitalisation. Pour ce seul motif, la discrimination n'est pas établie. Par ailleurs, il faut relever que la Cour, dans son arrêt n^o 56/93 du 8 juillet 1993, a estimé que la distinction entre ouvriers et employés ne violait pas les articles 6 et 6bis de la Constitution parce qu'elle n'a pas été introduite par la loi qui était contestée dans cette affaire mais qu'elle était présente dans une législation antérieure. Ici également, ce n'est pas la loi entreprise qui opère la distinction, mais les législations antérieures. La loi du 6 août 1993 est égalitaire puisqu'elle s'impose tant aux ouvriers qu'aux employés et ne fait pas de distinction entre ces deux catégories.

A.3.4. La discrimination entre travailleurs masculins et féminins alléguée est inexistante en droit. Depuis la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés, la pension de retraite prend cours, tant pour les femmes que pour les hommes, le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'intéressé en fait la demande et, au plus tôt, le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il a atteint l'âge de 60 ans. Il n'y a pas de possibilité d'anticipation, sauf dans des cas très particuliers.

A.3.5. La discrimination entre prépensionnés alléguée ne trouve pas son origine dans les dispositions entreprises et ne peut apparaître comme une discrimination sanctionnable par la Cour parce qu'elle ne résulte pas du contenu de la loi mais qu'elle provient des effets pervers des lois adoptées. « Autrement dit, si la loi doit être exempte de discrimination, elle ne doit pas pour autant prévoir des échappatoires d'une manière également non discriminatoire ». L'arrêt de la Cour n° 63/93 du 15 juillet 1993 concernant le régime de la prépension conventionnelle est par ailleurs rappelé, de même que la jurisprudence de la Cour en matière fiscale, selon laquelle le législateur doit appréhender la diversité des situations en faisant usage de catégories qui ne correspondent aux réalités que de manière simplificatrice et approximative. Il résulte de cette jurisprudence que le législateur ne devait pas tenir compte de la catégorie particulière des prépensionnés affectés défavorablement par les mesures entreprises parce qu'ils ne représentent qu'une faible minorité.

Réponse des parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 625 du rôle

A.4.1. Pour apprécier le caractère discriminatoire des dispositions entreprises, il faut tenir compte de l'évolution de la législation relative à l'assurance vieillesse obligatoire. C'est parce qu'elles suppriment pour certaines catégories de pensionnés bien déterminées des avantages reconnus par des dispositions légales antérieures, dont le but était précisément d'éviter une discrimination, que les dispositions entreprises discriminent les pensionnés. Les parties requérantes ne contestent pas au législateur le pouvoir de modifier une loi mais estiment qu'il ne peut, comme il l'a fait en l'espèce, viser de manière arbitraire et discriminatoire un groupe bien déterminé de personnes, celles qui ont travaillé avant 1954 (ouvriers) ou 1968 (employés) et dont la pension a pris ou prendra cours après le 31 décembre 1993. Ces personnes sont discriminées parce que le législateur a jugé nécessaire de supprimer l'indexation des rentes et la contribution de l'Etat. Les considérations budgétaires invoquées ne peuvent justifier en rien le traitement discriminatoire dont sont victimes les parties requérantes. L'indexation des rentes n'est pas un accessoire du régime de capitalisation, mais une charge inhérente au régime de répartition, et ce dès l'origine de ce régime. Cette charge a d'ailleurs été financée par les bénéficiaires de gestion du régime de capitalisation, provenant eux-mêmes des cotisations versées par les assujettis dans le cadre de ce régime. Il n'est pas exact de considérer que c'est le régime de répartition qui finance le régime de capitalisation. Une comparaison entre la somme des capitaux versés en vue de provisionner les rentes et les dépenses totales supportées pour le paiement des rentes doit se faire dans un système de mathématiques financières qui prenne en considération les intérêts intercalaires qu'une saine gestion doit produire entre le moment de l'encaissement du capital et les dates de paiement des arrérages successifs. Il faut relever en outre que l'économie que le Gouvernement fédéral entend faire est dérisoire par rapport au montant total des pensions alors qu'elle a pour effet d'amputer de 5 à 10 p.c. la pension d'un groupe de personnes déterminé, de sorte qu'il y a méconnaissance du principe de proportionnalité.

A.4.2. La discrimination entre les employés et les ouvriers est due non seulement au fait que, pour les employés, le régime de capitalisation n'a pris fin qu'en 1967 mais aussi au fait que les employés ont versé au régime de la capitalisation des cotisations beaucoup plus importantes que les ouvriers. L'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 a tenu compte, d'une part, de ce qu'au 1er janvier 1968 les pensions forfaitaires ayant pris cours avant 1968 étaient plus élevées pour les employés que pour les ouvriers et, d'autre part, du montant maximum de la rente acquise au 1er janvier 1968 pour réduire d'autant les montants forfaitaires

de pension pris en compte pour les pensionnés après 1967. L'indexation des rentes était le corollaire de cette mesure et était indispensable pour éviter la discrimination entre les employés et les ouvriers. La suppression de cette indexation par les dispositions entreprises fait quant à elle, au contraire, naître une discrimination entre les employés et les ouvriers. La loi entreprise fait donc supporter de façon discriminatoire l'économie budgétaire à une seule catégorie de personnes, en méconnaissance du principe de solidarité. Ce qui est reproché au législateur, c'est de soumettre indistinctement à une même mesure deux catégories de personnes qui se trouvent dans des situations différentes.

A.4.3. A propos de la discrimination au détriment des travailleurs de sexe féminin, il est reproché au législateur de n'avoir pas tenu compte des situations différentes dans lesquelles se trouvent les travailleurs de sexe masculin et les travailleurs de sexe féminin et de n'avoir pas veillé à ce que les mesures adoptées atteignent leur objectif sans créer de discrimination. Il est en effet loisible à une catégorie de personnes, des travailleurs de sexe masculin, de se soustraire à l'application de la loi. C'est le cas par exemple pour un travailleur masculin qui atteint l'âge de 65 ans en 1994 et qui peut jusqu'au 30 novembre 1993 décider de prendre sa retraite en 1993. La perte financière qui en résulte atteindra au maximum le montant de la quotité annuelle de pension pour la dernière année de sa carrière et est inférieure à la perte qu'il aurait encourue du fait de la non-indexation de sa rente. Cette différence entre travailleurs est due au fait que l'unité de carrière est différente pour les hommes et pour les femmes.

A.4.4. Concernant la discrimination au détriment des prépensionnés, il est reproché au législateur de ne pas avoir tenu compte des situations légales différentes dans lesquelles se trouvent les prépensionnés d'une part et les travailleurs salariés en activité d'autre part. A nouveau, il appartient au législateur de veiller à ce que les mesures qu'il adopte atteignent leur objectif sans créer de discrimination, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il est loisible à certains de se soustraire à l'application de la mesure tandis que d'autres n'ont pas cette possibilité. Il n'est pas admissible, par ailleurs, de considérer que seuls quelques rares travailleurs sont lésés, dont le législateur ne devait pas tenir compte. Les dispositions entreprises discriminent en réalité des catégories bien déterminées de pensionnés; il y a donc atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination.

Réponse des parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 662 du rôle

A.5.1. Les parties requérantes réfutent l'objectif unique de la mesure, à savoir la sauvegarde financière du régime de répartition. Cette mesure ne tient en effet aucun compte de l'uniformisation du régime des pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés et du régime de capitalisation réalisée précédemment, en sorte que des discriminations à peine éliminées réapparaissent. En outre, le rapport entre les moyens employés et le but poursuivi par la mesure demeure déraisonnable : la recherche d'un effort solidaire de toutes les catégories de pensionnés n'est pas compatible avec la constatation que cet effort est en réalité supporté par un petit groupe d'employés, qui subissent de ce fait une réduction considérable de leurs revenus.

A.5.2. La jurisprudence de la Cour, selon laquelle le fait de modifier une loi à partir d'une date déterminée ne constitue pas en soi une discrimination, ne peut s'appliquer en l'espèce. Il y a bien violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les travailleurs salariés paient une cotisation similaire et perçoivent néanmoins pour la même période une allocation différente selon que leur pension a pris cours avant ou après le 1er janvier 1994. Ce n'est pas la date d'entrée en vigueur de la loi qui est en cause mais le fait que les dispositions litigieuses instaurent une distinction discriminatoire en fixant une allocation différente, nonobstant le paiement d'une cotisation identique, sur la seule base de la date de prise de cours du droit à la pension et à la rente : des personnes se trouvant dans une situation similaire sont donc traitées de manière différente.

A.5.3. C'est à tort que le Conseil des ministres invoque l'arrêt de la Cour n° 56/93 du 8 juillet 1993 pour justifier la réintroduction d'une distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions et de rentes. En effet, cet arrêt évoque la nécessité d'une harmonisation - progressive il est vrai - des statuts distincts d'ouvrier et d'employé, alors que la mesure incriminée réintroduit précisément une discrimination supprimée.

A.5.4. Si la Cour n'est pas compétente pour juger de l'opportunité d'une mesure légale et que le maintien de l'équilibre financier du régime des pensions constitue un objectif licite, elle doit cependant vérifier si, dans la recherche de cet objectif, des charges excessives n'ont pas été imposées. En l'espèce, il ne saurait être fait abstraction, en vue du maintien de l'équilibre financier du régime de capitalisation, des cotisations payées initialement, cependant que l'allocation perçue par le pensionné doit toujours être raisonnablement proportionnée aux cotisations préalablement versées. La disproportion est manifeste lorsque le paiement des mêmes cotisations

aboutit ultérieurement à des allocations différentes pour une même période, et ce uniquement en fonction du moment où la pension prend cours.

Le montant de la rente est déterminé suivant la technique des assurances-vie. Le taux d'intérêt dont il est tenu compte se situe bien en dessous du rendement net des placements réalisés. Dans le régime légal, le produit de ce rendement plus élevé est versé à l'Office national des pensions et fait partie des transferts vers le régime de répartition. Aussi longtemps que les rentes (bloquées) étaient indexées à charge du régime de répartition, il était normal que ces bénéfices de gestion fussent attribués au régime de répartition. Le préjudice disproportionné qu'ont subi les pensionnés dont la pension a pris cours après le 31 décembre 1993 consiste en ce que la rente est exclusivement basée sur ce taux d'intérêt peu élevé. Les plus-values obtenues par rapport à leur compte de capitalisation ne profitent plus en aucune manière aux bénéficiaires pensionnés d'une rente mais, par suite de la suppression de l'indexation, reviennent intégralement au régime général de répartition.

- B -

Objectif et effets des dispositions attaquées

B.1. Les dispositions attaquées introduisent une double limitation dans le régime des pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés.

La majoration et l'indexation de la rente, prévues à l'article 36, § 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, sont limitées aux pensions qui ont pris cours et qui ont été payées pour la première fois entre le 1er janvier 1968 et le 31 décembre 1993.

La contribution annuelle de l'Etat visée à l'article 7, § 2, alinéa 1er, de la loi du 28 mai 1971 est limitée aux rentes visées par cette disposition et qui ont pris cours avant le 1er janvier 1994.

B.2. Les dispositions attaquées s'inscrivent dans un plan pluriannuel d'assainissement des finances publiques. Elles figurent parmi les « mesures structurelles (qui) doivent également être prises dans le secteur des pensions eu égard au déficit de la sécurité sociale ». Elles permettront une économie de 540.000.000 de francs en 1994 et de 1.070.000.000 de francs en 1995 (*Doc.*, Sénat, 1992-1993, n° 804-2, p. 17; *Doc.*, Chambre, 1992-1993, n° 1040/9, p. 35).

Application du principe d'égalité à la matière des pensions

B.3. 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 des travailleurs salariés.

Dès lors que ces pensions sont partiellement financées par des fonds publics, la charge qui pèse sur l'Etat doit pouvoir être modifiée lorsque la nécessité d'assainir les finances publiques l'exige ou lorsque le déficit de la sécurité sociale l'impose.

B.4. Si toutefois des dispositions législatives touchent certaines catégories de personnes tout en épargnant d'autres catégories comparables ou instaurent un régime identique pour des catégories de personnes essentiellement différentes, la Cour doit examiner si les mesures litigieuses sont dans un rapport de proportionnalité avec l'objectif poursuivi et si elles n'ont pas des conséquences disproportionnées par rapport à la situation d'autres catégories de pensionnés.

Différence de traitement entre ceux qui ont été pensionnés avant et après le 31 décembre 1993

B.5. La première discrimination invoquée dans les deux recours concerne une inégalité de traitement injustifiée entre pensionnés selon qu'ils ont pris leur retraite avant ou après le 31 décembre 1993.

Les travaux préparatoires des dispositions attaquées font apparaître que le législateur est parti de l'idée que les travailleurs dont la pension a pris cours après le 31 décembre 1993 doivent être

considérés comme des « ayants droit qui, grâce à la maturation du régime de pensions des travailleurs salariés, ont pu bénéficier dans une plus large mesure du taux de remplacement des salaires forfaitaires par des salaires réels » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 804-2, p. 18).

Cette justification est objective et raisonnable.

Pour l'application du système de répartition, les pensions étaient calculées en prenant en compte une rémunération fictive établie forfaitairement pour les prestations antérieures à 1955 en ce qui concerne les ouvriers, antérieures à 1958 en ce qui concerne les employés.

L'indexation et la majoration instaurées par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 visaient notamment à compenser ce désavantage.

La raison d'être de cette compensation diminue dans la mesure où augmente le nombre d'années pour lequel la rémunération réelle est prise en compte.

En raison de cette évolution, la suppression de la majoration et de l'indexation ne peut donc être considérée comme ayant des effets disproportionnés pour les travailleurs qui prennent leur pension au-delà du 31 décembre 1993.

La première discrimination alléguée n'est pas établie.

Différence de traitement entre ouvriers et employés

B.6. Dans l'affaire portant le numéro 625 du rôle, les parties requérantes allèguent que, s'agissant des pensions prenant cours à partir du 1er janvier 1994, les limitations mentionnées sous B.1 touchent de manière excessivement plus lourde les employés que les ouvriers.

Dans l'affaire portant le numéro 662 du rôle, les parties requérantes soutiennent que les limitations mentionnées sous B.1 sont, sans justification, contraires à une « harmonisation progressive des deux régimes ».

Etant donné que chacun des moyens invoqués a trait à un traitement inégal des ouvriers et des employés en matière de pensions, ces moyens peuvent être examinés conjointement.

B.7. Les dispositions attaquées ne créent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre ouvriers et employés. Si elles peuvent affecter davantage certains employés, c'est en raison de différences qui ont existé dans le passé.

L'indexation et les majorations des rentes instaurées par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 étaient étroitement liées au calcul des pensions opéré, en ce qui concerne les années de service accomplies avant le 1er janvier 1955, sur la base d'une rémunération fictive établie forfaitairement et égale pour les ouvriers et les employés. En règle générale, les employés ont ainsi été désavantagés par rapport aux ouvriers, l'écart entre la rémunération réelle et la rémunération fictive étant plus grand pour les premiers que pour les seconds.

Il résulte de cet état de choses et de ce que le régime de capitalisation a été maintenu pour les employés jusqu'en 1967 que le fait de ne plus accorder ces indexations et majorations aux personnes bénéficiaires d'une pension prenant cours à partir du 1er janvier 1994 affecte plus lourdement les employés que les ouvriers.

En raison de l'évolution décrite et pour les motifs exposés en B.5, le fait de ne plus accorder ces indexations et majorations n'est pas dénué de justification objective et raisonnable. En l'espèce, cette justification vaut également et dans la même mesure pour la différence de traitement entre les ouvriers et les employés, en sorte que les répercussions différentes qu'auront les mesures attaquées

ne peuvent être considérées comme disproportionnées.

Les moyens ne peuvent être accueillis.

Différence de traitement entre hommes et femmes, d'une part, entre travailleurs et prépensionnés, d'autre part

B.8. Deux catégories de travailleurs - les femmes et les prépensionnés - seraient victimes d'une discrimination en ce que, contrairement aux autres travailleurs, ils n'auraient pas eu la possibilité d'échapper aux effets des mesures critiquées en prenant leur retraite anticipée avant l'entrée en vigueur de ces mesures.

Sans qu'il y ait lieu d'examiner si la différence de traitement entre hommes et femmes existe encore, compte tenu des dispositions de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite, et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes à l'égard des modes de calcul différents des pensions des femmes et des hommes, il suffit de constater que les discriminations alléguées ne sont pas créées par les dispositions attaquées et qu'elles ne sont pas la conséquence normale de son application. Le principe d'égalité n'exigeait pas, en l'espèce, alors que le législateur adoptait une disposition nouvelle applicable à tous ceux qui, dans l'avenir, seront pensionnés à l'âge de la retraite, qu'il prévoie, en outre, des mesures qui interdiraient à tous ou qui permettraient à chacun d'échapper aux effets de cette disposition en anticipant sur l'âge normal de la pension.

Les deux discriminations alléguées ne peuvent être retenues.

Concernant l'article 12 de la Charte sociale européenne et l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

B.9. La Cour constate que les requérants ne puisent pas dans les dispositions du droit international auxquelles ils font référence des arguments distincts de ceux qu'ils déduisent des articles 10 et 11 de la Constitution. Le recours à ces dispositions ne saurait donc davantage conduire à l'annulation des dispositions entreprises.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 janvier 1995, par le siège précité dans lequel le juge Y. de Wasseige est remplacé pour le prononcé par le juge J. Delruelle conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior