

Numéro du rôle : 815
Arrêt n° 84/95 du 14 décembre 1995

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 15*bis* de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit, posée par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 18 janvier 1995 en cause de l'Office national des pensions contre L. Van der Aa, la Cour du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit - inséré dans cette loi par l'article 15 (lire : l'article 14) de la loi du 22 janvier 1981 - viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, selon cette disposition, ' les pensions accordées en vertu de la présente loi ne peuvent être prises en considération pour les limitations prévues dans le régime des pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés', lire : les limitations prévues par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, et plus particulièrement son article 10bis, inséré par l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983 ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 30 mars 1990, L. Van der Aa introduisit une demande de pension de retraite de travailleur salarié. Cette demande fit l'objet d'une décision le 8 août 1990. Il ressort du calcul y annexé que le montant de la pension a été déterminé sur la base d'une fraction de 1/45ème (l'année 1988). Ce faisant, on a omis quinze années (1974-1987 et 1989) pendant lesquelles le demandeur était travailleur salarié. En application de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50, il a été tenu compte du fait que L. Van der Aa bénéficiait d'une pension d'ancienneté comme militaire de carrière et qu'il bénéficiait également d'une pension pour l'exercice d'un mandat de président d'un centre public d'aide sociale (C.P.A.S.).

L. Van der Aa fit appel de cette décision par requête du 12 septembre 1990. Le tribunal du travail réforma la décision litigieuse par jugement du 20 décembre 1992, rendu par défaut à l'égard de l'Office national des pensions. A partir du 1er mars 1990, la pension de retraite de travailleur salarié devait être accordée au demandeur sur la base d'une carrière non réduite de 16/45èmes (1974-1989). La carrière comme militaire (du 1er février 1950 au 28 février 1974) fut fixée à 28,896/45èmes. Sa carrière comme président du C.P.A.S. d'Edegem (144 mois) ne dépassant pas l'unité, la carrière de travailleur salarié ne devait pas être limitée.

Le 21 avril 1993, l'Office national des pensions fit appel de ce jugement; l'Office demanda l'annulation du jugement attaqué et la confirmation de la décision administrative.

La décision de renvoi mentionne que selon l'Office national des pensions, deux interprétations de l'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 sont possibles. Dans une première interprétation, la disposition précitée vise simplement à empêcher qu'une fois qu'il a été fixé sur la base de la carrière à prendre en compte, le montant d'une pension dans le régime des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants, ne soit réduit en raison de la jouissance d'une pension dans le cadre de la loi du 8 décembre 1976, mais elle ne vise pas à intervenir dans la fixation de la carrière. L'article 10bis, inséré ultérieurement, de l'arrêté royal n° 50, qui instaure le principe de l'unité de carrière et qui dispose précisément que la carrière prise en compte dans le régime des travailleurs salariés doit être adaptée de telle sorte que l'unité ne soit pas

dépassée, est une disposition qui règle la fixation de la carrière et qui n'est pas visée par l'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976. Le juge *a quo* estime néanmoins que l'Office n'indique pas sur quoi se fonde cette interprétation restrictive du texte, cependant que le texte de la disposition ne fait pas de distinction entre ces deux types de limitations. Selon l'interprétation soumise à la Cour dans la question préjudicielle, la portée de l'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 - disposition qui n'a pas été abrogée par la loi du 22 janvier 1981 - est claire : instaurer une dérogation à n'importe quelle « limitation » (de la carrière ou du cumul des montants) inscrite dans le régime des pensions des travailleurs salariés. Le fait qu'une nouvelle limitation (la limitation de la carrière à l'unité) ait été ajoutée ultérieurement aux limitations déjà prévues par l'arrêté royal n° 50 ne modifie en rien la portée générale de l'article 15bis, qui est clairement conçu, dans le cadre de l'ensemble de la loi du 8 décembre 1976, comme une dérogation, en faveur de certains mandataires et de leurs ayants droit, à certaines règles de l'arrêté royal n° 50, à savoir celles qui prévoient des limitations du droit aux pensions des travailleurs salariés par suite de l'octroi de la pension en vertu de la loi du 8 décembre 1976. Cela signifie que la pension qui a été octroyée à L. Van der Aa conformément à la loi du 8 décembre 1976 ne pourrait pas être prise en compte pour la limitation de la carrière en tant que travailleur salarié par application de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50. Dans cette interprétation, la question se pose de savoir s'il n'en résulte pas une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; une distinction est en effet établie entre deux catégories de pensionnés : ceux qui, en plus de leur pension de travailleur salarié, bénéficient d'une pension sur la base de la loi du 8 décembre 1976 et ceux qui, outre leur pension de travailleur salarié, bénéficient d'une autre pension quelconque.

III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 26 janvier 1995.

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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 février 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 février 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- L. Van der Aa, Parklaan 136, 2650 Edegem, par lettre recommandée à la poste le 21 mars 1995;
- l'Office national des pensions, Tour du Midi, 1060 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 mars 1995;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 mars 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 avril 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- L. Van der Aa, par lettre recommandée à la poste le 26 avril 1995;
- l'Office national des pensions, par lettre recommandée à la poste le 27 avril 1995.

Par ordonnance du 4 juillet 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 26 janvier 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 12 juillet 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 28 septembre 1995 après avoir invité l'Office national des pensions et le Conseil des ministres à communiquer pour le 11 septembre 1995 au plus tard, le premier, le jugement du tribunal du travail de Bruxelles du 11 juin 1992 en cause de Muller contre l'INASTI, cité dans son mémoire, et le second, l'arrêt de la Cour du travail de Liège du 22 novembre 1994, également cité dans son mémoire.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 13 juillet 1995.

A l'audience publique du 28 septembre 1995 :

- ont comparu :

. Me P. Wouters, avocat du barreau de Bruxelles, *loco* Me T. Delahaye, avocat à la Cour de cassation, pour L. Van der Aa;

. Me H. Ketsman, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Office national des pensions;

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

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe 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 organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *Objet des dispositions en cause*

1. L'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit, inséré par l'article 14 de la loi du 22 janvier 1981 (*Moniteur belge*, 7 mars 1981), dispose :

« Les pensions accordées en vertu de la présente loi ne peuvent être prises en considération pour les limitations prévues dans le régime des pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés ainsi que dans le régime des pensions de retraite et de survie des travailleurs indépendants. »

2. L'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, inséré par l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983 (*Moniteur belge*, 6 septembre 1983), énonce :

« Lorsque le travailleur salarié peut prétendre à une pension de retraite en vertu du présent arrêté et à une pension de retraite ou un avantage en tenant lieu en vertu d'un ou de plusieurs autres régimes et lorsque le total des fractions qui pour chacune de ces pensions en expriment l'importance dépasse l'unité, la carrière professionnelle qui est prise en considération pour le calcul de la pension de retraite comme travailleur salarié est diminuée d'autant d'années qu'il est nécessaire pour réduire ledit total à l'unité.

La fraction visée à l'alinéa précédent exprime le rapport entre la durée des périodes, le pourcentage ou tout autre critère à l'exclusion du montant, pris en considération pour la fixation de la pension accordée et le maximum de la durée, du pourcentage ou de tout autre critère sur base duquel une pension complète peut être accordée.

Une réduction analogue est appliquée lorsque le conjoint survivant d'un travailleur salarié peut prétendre à une pension de survie en vertu du présent arrêté et à une pension de survie ou un avantage en tenant lieu en vertu d'un ou de plusieurs autres régimes et dont l'importance globale dépasse les normes visées au premier alinéa.

Pour l'application du présent article, il y a lieu d'entendre par 'autre régime ' tout autre régime belge en matière de pension de retraite et de survie à l'exclusion de celui des indépendants et tout autre régime analogue d'un pays étranger ou un régime qui est applicable au personnel d'une institution de droit international public.

Le Roi détermine :

- 1° dans quels cas la réduction visée au présent article n'est pas appliquée;
- 2° de quelle façon le nombre d'années civiles de la carrière professionnelle de travailleur salarié est diminué;
- 3° quelles fractions de pensions accordées en vertu d'autres régimes ne sont pas prises en considération pour l'application du présent article;
- 4° ce qu'il y a lieu d'entendre par pension complète dans un autre régime. »

Cette disposition a été exécutée par l'arrêté royal du 14 octobre 1983 portant exécution de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (*Moniteur belge*, 27 octobre 1983) et par des modifications ultérieures.

V. *En droit*

- A -

Mémoire de L. Van der Aa

A.1.1. Le problème doit être situé dans l'ensemble des réglementations en matière de cumul contenues dans les différents régimes de pension envisagés dans leurs rapports mutuels, en tenant compte de la portée que le principe de l'unité de carrière revêt précisément dans ce contexte. Pour les pensions du secteur public, l'article 40 de la loi du 5 août 1978 dispose qu'en cas de carrière mixte, le montant total de la pension de

retraite du secteur public, comprenant une ou plusieurs pensions de retraite du secteur public et une ou plusieurs pensions de retraite provenant du régime des travailleurs salariés ou indépendants, ne peut dépasser un certain plafond et que, si tel devait être le cas, il y aurait lieu de réduire le montant total de la pension de retraite du secteur public jusqu'à cette limite maximum. La limitation des pensions s'opère en l'occurrence par une limitation de leurs montants, et le principe de l'unité de carrière n'est pas applicable. Ce régime concerne aussi les pensions des bourgmestres, échevins et présidents de C.P.A.S. (article 38, 3°, de la loi du 5 août 1978).

Il ressort des travaux préparatoires de la loi modifiant la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit, d'une part, que le législateur a explicitement soumis ces pensions au régime de cumul du secteur public et, d'autre part, qu'il a maintenu celles-ci en dehors du régime de cumul du secteur privé. Le législateur a agi de la sorte sur la base de la constatation matérielle que, dans l'immense majorité des cas, ces mandats locaux sont exercés à côté d'une occupation à temps plein et que, si les règles de cumul du secteur privé étaient appliquées, les pensions de ce secteur seraient sensiblement réduites, voire ramenées à zéro. Cela n'a pas été jugé compatible avec l'intérêt général; on craignait en effet que ces mandats locaux ne présentent plus d'attrait et ne soient, de ce fait, plus assumés si ces mauvaises perspectives devaient se réaliser. Les charges des pensions sont supportées par les administrations locales, et l'octroi des droits à la pension s'opère également pour des motifs de gratification pour services rendus à la communauté.

A.1.2. Le principe de l'unité de carrière a été instauré dans le secteur des pensions privées pour les travailleurs salariés par l'article 2 de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983 (article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50). Ce principe est loin d'être absolu, puisque la loi de délégation interdit de porter atteinte aux principes généraux dans chacun des régimes de la sécurité sociale. La même règle a été instaurée pour les travailleurs indépendants par l'article 142 de la loi du 15 mai 1984 (article 19 de l'arrêté royal n° 72). Cette loi dispose explicitement qu'elle ne porte pas atteinte aux régimes du secteur public et en particulier au régime de la loi du 8 décembre 1976. L'instauration du principe de l'unité de carrière dans les régimes privés avait pour but d'étendre à la situation des activités professionnelles successives le principe de la carrière professionnelle maximale applicable aux carrières professionnelles homogènes. L'objectif recherché était principalement de limiter les carrières professionnelles mixtes constituées par des activités professionnelles successives, et pas tant les carrières professionnelles mixtes résultant d'activités simultanées. La circonstance que le texte législatif a finalement été formulé de manière plus large n'enlève rien au fait qu'il existe plusieurs types de carrières professionnelles mixtes.

A.1.3. L'article 15*bis* de la loi du 8 décembre 1976 n'instaure pas de différence de traitement entre des catégories de personnes qui se trouvent dans une situation identique. Cette disposition réserve un traitement différent à des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations différentes. Un pensionné du régime des salariés présentant une carrière mixte, qui s'est simultanément constitué, à côté de sa carrière de salarié, une carrière de mandataire local, ne se trouve pas dans la même situation qu'un travailleur qui n'a pas exercé pareil mandat. Le choix du législateur d'exclure les mandataires locaux du calcul de l'unité de la carrière n'appartient qu'à lui et ne saurait être critiqué que si les différences qui en résultent ou qui sont maintenues apparaissent manifestement arbitraires ou déraisonnables. Tel n'est pas le cas puisque ces mandataires sont soumis au régime de cumul des pensions publiques et que l'intérêt général exige que l'exercice de ces mandats soit maintenu à un niveau suffisamment attrayant; la pension d'un mandataire public est davantage une gratification pour les tâches assumées au service de la communauté qu'un revenu de remplacement.

Quand bien même l'on admettrait que la catégorie des mandataires communaux ayant une carrière mixte par suite de l'exercice simultané d'une activité salariée est comparable à celle des travailleurs salariés qui n'ont pas exercé un tel mandat, la distinction serait toujours raisonnablement justifiée. En effet, lorsqu'une activité de salarié a été exercée parallèlement à une activité d'indépendant, le législateur ne laisse pas non plus jouer la limitation dans le régime des salariés, mais seulement dans celui des indépendants. Il s'ensuit qu'aux yeux du législateur, il suffit qu'un seul régime de cumul soit applicable pour ne pas laisser jouer les limitations dans le régime des salariés. S'agissant des mandataires, ce sera le régime de cumul du secteur public. En ce qui concerne l'objectif du principe de l'unité de carrière, l'article 15*bis* de la loi du

8 décembre 1976 n'a pas de conséquences disproportionnées, dès lors que les charges de pension sont supportées par les autorités locales et que cette situation n'a pas d'effets sur le mode de financement, par les pouvoirs publics belges, du secteur des pensions. De même, le principe ne peut être appliqué purement et simplement qu'en cas de carrière mixte composée d'activités professionnelles successives. Ainsi qu'il a été dit, le législateur a fait primer des intérêts supérieurs lors de l'adoption du régime en cause. Une application non corrigée du principe de l'unité de carrière conduirait à des charges excessives puisque la pension de salarié serait sensiblement réduite, voire ramenée à zéro.

Il convient de répondre par la négative à la question posée.

Mémoire de l'Office national des pensions

A.2.1. L'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 visait à éviter que le montant de la pension dans les régimes des travailleurs salariés et des indépendants ne soit réduit, voire ramené à zéro, par suite des dispositions anti-cumul prévues dans les législations concernées. Cela signifie qu'une pension accordée conformément à la loi du 8 décembre 1976 ne peut être prise en compte pour réduire une pension de survie dans le régime des salariés, compte tenu des limitations de cumul prévues par l'article 20, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 50, par les articles 52 et 64ter de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 et par l'arrêté royal du 21 décembre 1979. Le susdit article 20, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 50 dispose que la pension de survie ne peut être cumulée avec une pension de retraite ou avec tout autre avantage tenant lieu de pension de retraite qu'à concurrence du montant déterminé par le Roi.

L'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 (inséré par l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983) instaure l'unité de carrière. En d'autres termes, c'est au moment où doit être prise la décision concernant l'octroi d'une pension de salarié que les carrières reconnues dans les autres régimes, à l'exception de celui des travailleurs indépendants, doivent être additionnées et que la carrière qui entre en ligne de compte dans le régime des salariés doit être adaptée de manière telle que l'unité ne soit pas dépassée. Au moment où l'article 15bis a été inséré dans la loi du 8 décembre 1976 par la loi du 22 janvier 1981, il n'était évidemment pas possible de parler de la réduction visée à l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 ou d'y faire référence, puisque cet article n'existait pas encore.

Il est clair que l'article 10bis n'est pas une règle anti-cumul mais une disposition qui règle l'octroi de la pension elle-même et qui doit être lue en tant que telle en combinaison avec l'article 10 du même arrêté, en particulier avec l'alinéa 4 du paragraphe 1er de cette disposition, qui énonce que lorsque le nombre d'années civiles que la carrière comporte est supérieur au nombre d'années exprimé par le dénominateur de la fraction, les années civiles donnant droit à la pension la plus avantageuse sont prises en considération à concurrence de ce dernier nombre seulement. Cette disposition ne modifie rien aux dispositions de la législation relative aux pensions qui règlent la perception simultanée d'une pension de retraite et d'une pension de survie. Etant donné que la seule intention de l'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 est d'éviter que les pensions octroyées en vertu de cette loi ne donnent lieu à une limitation de la pension dans le régime des travailleurs salariés et/ou des travailleurs indépendants, son application doit être limitée aux dispositions qui règlent la perception simultanée d'une pension de retraite et d'une pension de survie, cependant que son application ne saurait être étendue en ce sens que la carrière de mandataire communal empêcherait de fixer la carrière de travailleur salarié de manière telle que l'unité de carrière ne soit pas dépassée. Outre le fait que le principe de l'unité de carrière n'est appliqué qu'au cumul de pensions de même nature, il échet de souligner en particulier que la réduction concerne la carrière professionnelle de salarié, en d'autres termes qu'elle intervient avant la détermination de la naissance du droit à la pension et, *a fortiori*, avant le calcul de l'octroi. L'article 10bis n'est donc nullement mis hors vigueur par l'article 15bis. Chacune de ces dispositions concerne un aspect spécifique de la législation : la première règle le cumul de carrières et détermine dans quelle mesure une pension peut être octroyée dans le régime des travailleurs

salariés, la seconde règle les conséquences de la perception simultanée de deux pensions différentes. L'article 15bis porte sur le montant de la pension, accordé le cas échéant après l'application de l'article 10bis. Par jugement du 11 juin 1992, le tribunal du travail de Bruxelles a déclaré que l'article 10bis a tacitement abrogé l'article 15bis, pour ce qui concerne le cumul de carrières en qualité de travailleur salarié et dans un autre régime. On parle d'abrogation tacite lorsque le contenu de la nouvelle règle n'est pas compatible avec celui de l'ancienne. L'Office se réserve le droit de se pourvoir au besoin en cassation lorsque la Cour du travail aura rendu l'arrêt définitif.

A.2.2. En tant que l'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 est encore d'application, il y a lieu de répondre à la question par l'affirmative. Compte tenu de l'intention du législateur lors de l'adoption de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50, il n'y a aucune raison objective de justifier encore un privilège sur ce point pour certains mandataires et leurs ayants droit, par comparaison avec les autres pensionnés (travailleurs salariés, travailleurs indépendants et/ou du secteur public).

Mémoire du Conseil des ministres

A.3.1. Il ressort de la décision de renvoi qu'une contestation s'est élevée quant à l'application de l'article 15bis et à son abrogation éventuelle par l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, inséré par l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983. Ces questions ne sont pas en cause dans la procédure devant la Cour. Elles doivent être tranchées par la Cour de cassation, qui a d'ailleurs été saisie à ce sujet d'un pourvoi dirigé contre un arrêt de la Cour du travail de Liège du 22 novembre 1994. Le Conseil des ministres propose de répondre à la question telle qu'elle est formulée par la Cour du travail.

A.3.2. Il appert des travaux préparatoires de l'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976, des discussions qui ont été consacrées à une proposition ultérieure de modification de la loi, proposition qui a été rejetée, et de la réponse à une question parlementaire qu'il existe une réglementation excluant le cumul entre plusieurs pensions et qui est applicable à tous. La seule exception qui a continué d'exister serait celle de certains mandataires. Les travaux préparatoires ne permettent pas de déduire qu'il existerait une quelconque justification raisonnable pour maintenir une telle différence de traitement. L'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Mémoire en réponse de L. Van der Aa

A.4.1. L'Office national des pensions et le Conseil des ministres se fondent sur la prémisse, rejetée par le tribunal du travail et la Cour du travail, selon laquelle l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 aurait priorité sur l'article 15bis de la loi du 8 décembre 1976. Il n'appartient cependant pas à la Cour de trancher cette question de droit.

A.4.2. L'Office national des pensions et le Conseil des ministres se limitent à affirmer qu'il n'existe pas de justification raisonnable pour l'article 15bis. Ils ne réfutent nullement la justification fournie dans le mémoire déposé par L. Van der Aa (A.1.3). Il existe d'ailleurs encore d'autres dérogations au principe de l'unité de la carrière professionnelle. La réglementation dont il s'agit est fixée à l'article 2, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 14 octobre 1983, en exécution de l'article 10bis, alinéa 5, de l'arrêté royal n° 205. Les pensions n'excédant pas la limite forfaitaire fixée sont censées correspondre effectivement à des fonctions accessoires, pour lesquelles la carrière n'intervient pas dans le calcul de l'unité. Si une présomption légale qui se base sur un forfait suffit pour exclure l'application de l'unité de carrière, une exclusion fondée sur les spécificités d'un mandat local est à coup sûr raisonnablement justifiée.

Mémoire en réponse de l'Office national des pensions

A.5.1. Le fait qu'un mandat communal ne prendrait que quelques heures et ne serait pas dérangeant pour les activités professionnelles normales n'est pas pertinent en soi. Pour la limitation à l'unité de la carrière, prévue par l'article 10*bis*, il n'est en effet pas tenu compte d'activités limitées dans un service public, pour autant que le montant converti de la pension dans l'autre régime soit inférieur au montant forfaitaire applicable dans le régime des travailleurs salariés, sauf si la somme des montants convertis est égale au montant forfaitaire ou le dépasse. C'est à tort que L. Van der Aa estime pouvoir tirer argument du fait qu'une éventuelle incidence financière sur le régime de pension du secteur privé pourrait empêcher des candidats valables d'assumer des mandats de président de C.P.A.S. Non seulement ces mandats sont-ils également rémunérés, mais il faut en outre se poser la question de savoir si l'intérêt général peut être servi par des candidats qui se laissent uniquement guider par des préoccupations matérielles telles qu'un éventuel supplément de pension.

A.5.2. Il est clair que lorsqu'il a instauré en 1983 le principe de l'unité de carrière pour les carrières mixtes en ne prévoyant pas d'exception en la matière, le législateur avait l'intention de s'écarter des anciennes dispositions qui étaient contraires à ce principe, de sorte que cette situation ne saurait demeurer sans effet pour ce qui concerne la question relative à la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 15*bis*. Une justification de la différence de traitement ne peut certainement pas se trouver dans l'intérêt général qui consisterait à attirer des candidats valables pour des fonctions bien déterminées. Un grand nombre de missions d'intérêt général sont toujours assumées à l'heure actuelle contre une rétribution fort modeste, voire nulle. Compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre financier dans les différents régimes de pension, on ne voit pas ce qui pourrait objectivement et raisonnablement justifier cette différence de traitement ni pourquoi cette catégorie de mandataires ne devrait pas contribuer aux efforts destinés à maintenir l'équilibre financier des régimes de la sécurité sociale, qui sont demandés à d'autres personnes percevant pour la plupart une pension moins élevée.

- B -

B.1. L'arrêt posant la question préjudicielle et les mémoires des parties font apparaître que les dispositions sur lesquelles porte cette question peuvent faire l'objet d'interprétations différentes. La Cour répond à la question préjudicielle en tenant compte de l'interprétation soumise par le juge.

B.2. Dans cette interprétation, l'article 15*bis* de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit implique que la pension accordée à ceux-ci en exécution de cette loi ne peut être prise en compte pour limiter la pension à laquelle ils pourraient prétendre dans le régime des pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés et qu'il ne pourrait en particulier en être ainsi par

application de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

B.3. Selon le défendeur devant le juge *a quo*, il ne résulte de cette interprétation aucune discrimination. D'abord, en effet, parce que les mandataires visés par la loi précitée pouvant prétendre à une pension de retraite en tant que travailleurs salariés ne sauraient aucunement être comparés aux autres travailleurs salariés ayant une carrière mixte qui n'ont pas exercé un mandat local. Subsidiairement, la différence de traitement est raisonnablement justifiée par le fait que le législateur, ayant en vue l'intérêt général, entendait rendre la fonction de mandataire local suffisamment attrayante pour des candidats de valeur voulant s'engager au service de la collectivité. Enfin, les charges financières y afférentes sont supportées par les autorités locales et n'ont pas d'incidence sur le mode de financement du secteur des pensions par l'autorité fédérale.

L'Office national des pensions et le Conseil des ministres, en revanche, considèrent que, compte tenu de l'objectif que poursuivait le législateur en adoptant l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50, il n'existe aucune justification objective pour accorder encore un privilège sur ce point à certains mandataires et à leurs ayants droit, par rapport aux personnes bénéficiant d'une pension en vertu d'autres régimes.

B.4. 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.5. S'il est exact que la différence de traitement résultant des dispositions en cause repose sur un critère objectif, à savoir le fait que le bénéficiaire a exercé pendant une certaine période un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président de centre public d'aide sociale, cette différence n'est cependant pas raisonnablement justifiée, dès lors que l'intention qui a présidé à l'insertion de l'article 10*bis* dans l'arrêté royal n° 50 était de faire en sorte que, par l'instauration du principe de l'unité de carrière dans les pensions de retraite et de survie, régime qui est en l'espèce considéré comme résiduaire, tous les travailleurs ayant une carrière professionnelle mixte soient traités sur un pied d'égalité et ce, afin de maîtriser les dépenses dans ce régime de pension. Le motif avancé dans les travaux préparatoires de l'article 15*bis* de la loi du 8 décembre 1976, à savoir empêcher que la pension de travailleur salarié ou d'indépendant « soit fortement diminuée, voire ramenée à zéro, lorsque (le) titulaire bénéficie en même temps d'une pension du fait d'un mandat communal ou assimilé » (*Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 333/4, p. 2), ne saurait justifier cette différence de traitement. Une telle justification pourrait en effet être invoquée au bénéfice de tous les autres travailleurs ayant une carrière professionnelle mixte, pour déroger à la règle de l'unité de la carrière professionnelle.

La Cour constate par ailleurs que le Roi peut, en exécution de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés introduire divers assouplissements à la règle de l'unité de la carrière professionnelle et ce, par application de l'article 10*bis*, alinéa 5.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15*bis* de la loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où cette disposition est interprétée en ce sens qu'elle exclut l'application des limitations prévues à l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

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 14 décembre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève