

Numéro du rôle : 1968
Arrêt n° 88/2001 du 21 juin 2001

ARRET

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 21, § 5, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, et des juges L. François, P. Martens, A. Arts, E. De Groot et J.-P. Snappe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 28 avril 2000 en cause de F. Kitobo M'Buya contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 mai 2000, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, § 5, de la loi du 1er avril 1969 [instituant un revenu garanti aux personnes âgées] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il instaure une discrimination entre hommes et femmes, celles-ci pouvant bénéficier du revenu garanti aux personnes âgées, à partir de 61 ans du 1er juillet 1997 au 1er décembre 1999, à partir de 62 ans du 1er janvier 2000 au 1er décembre 2002, à partir de 63 ans du 1er janvier 2003 au 1er décembre 2005, à partir de 64 ans du 1er janvier 2006 au 1er décembre 2008 ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

F. Kitobo M'Buya, âgé de 62 ans, s'est vu refuser par l'Office national des pensions le bénéfice de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées au motif qu'il n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans. Devant le Tribunal du travail, il fait valoir que cette décision viole le principe d'égalité en ce que les femmes peuvent à l'heure actuelle solliciter le bénéfice d'un revenu garanti dès l'âge de 61 ans en application de l'article 21, §§ 5 et 6, de la loi du 1er avril 1969 (dispositions transitoires instaurées par l'arrêté royal du 23 décembre 1996).

Le Tribunal, observant que l'arrêté royal du 23 décembre 1996 a modifié l'article 1er de la loi précitée pour prévoir que le revenu en cause sera désormais octroyé aux hommes et aux femmes âgés de 65 ans et a instauré des mesures transitoires prévoyant que les femmes pourront en bénéficier dès 61 ans (du 1er juillet 1997 au 1er décembre 1999), dès 62 ans (du 1er janvier 2000 au 1er janvier 2002), dès 63 ans (du 1er janvier 2003 au 1er décembre 2005) et dès 64 ans (du 1er janvier 2006 au 1er janvier 2008), estime intéressant que la Cour se prononce sur la différence de traitement ainsi faite entre hommes et femmes pendant cette période.

Observant que le délai de six ans accordé à la Belgique par la directive du Conseil des Communautés européennes n° 79/7/CEE du 19 décembre 1978 pour instaurer l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale a expiré le 23 décembre 1984 et est largement dépassé, le Tribunal adresse à la Cour la question reproduite plus haut.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 19 mai 2000, 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 qu'il n'y avait pas 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 25 octobre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 novembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- F. Kitobo M'Buya, demeurant à 1020 Bruxelles, avenue des Pagodes 378, par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, et l'Office national des pensions, dont les bureaux sont établis à 1060 Bruxelles, Tour du Midi, par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- F. Kitobo M'Buya, par lettre recommandée à la poste le 9 janvier 2001;
- le Conseil des ministres et l'Office national des pensions, par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 2001.

Par ordonnances du 26 octobre 2000 et du 26 avril 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 19 mai 2001 et 19 novembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 16 mai 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 juin 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 17 mai 2001.

Par ordonnance du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège par le juge J.-P. Snappe.

A l'audience publique du 6 juin 2001 :

- ont comparu :
 - . Me A. Vercruyse *loco* Me S. Wahis, avocats au barreau de Bruxelles, pour F. Kitobo M'Buya;
 - . Me M. Willemet *loco* Me R. Dupont, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et pour l'Office national des pensions;
- les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot 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. *En droit*

- A -

A.1.1. Après le rappel des faits, F. Kitobo M'Buya expose que la Cour a déjà par deux fois censuré la loi en cause en raison de la différence de traitement qu'elle fait entre hommes et femmes (arrêts n^{os} 9/94 et 62/97). Cette différence ne disparaîtra, selon les dispositions transitoires en cause ici, qu'en 2009, alors que la directive n^o 79/7/CEE du Conseil des Communautés européennes du 19 décembre 1978 donnait aux Etats

membres un délai de six ans pour réaliser l'égalité entre hommes et femmes dans la sécurité sociale et dans les autres éléments de protection sociale.

A.1.2. Aucun héritage du passé ne peut, selon F. Kitobo M'Buya, être invoqué pour justifier que des mesures soient prises actuellement pour rétablir l'égalité entre hommes et femmes au regard du revenu garanti aux personnes âgées. C'est déjà ce que la Cour a décidé dans son arrêt n° 62/97 (B.9 et B.10) : ce revenu ne dépend en effet en rien de l'éventuelle carrière professionnelle du bénéficiaire et des mesures transitoires ne peuvent dès lors aucunement se justifier; le simple fait que le droit à des moyens d'existence soit accordé sans référence à une carrière plus ou moins importante selon qu'on est homme ou femme suffit à exclure la possibilité même de mesures transitoires.

Il s'agit là d'une différence essentielle entre le revenu en cause et les pensions; tout élément tiré du régime applicable à celles-ci serait dépourvu de pertinence. L'exception prévue par la directive précitée porte d'ailleurs sur les régimes de pension (pouvant être exclus de son application) et non sur le revenu garanti aux personnes âgées.

A.1.3. Selon F. Kitobo M'Buya, la circonstance que la Cour a décidé que l'article 1er de la loi du 1er avril 1969 violait les articles 10 et 11 de la Constitution avant sa modification par l'arrêté royal du 23 décembre 1993 (arrêt n° 62/97) ne signifie pas que les dispositions transitoires nouvelles soient conformes auxdits articles 10 et 11 puisque la Cour n'était pas interrogée sur ce point. Elle n'a donc pu prendre en considération le délai de six ans prévu par la directive précitée. Ce délai ayant expiré depuis seize ans, il ne saurait être conclu à l'existence des circonstances particulières auxquelles l'arrêt n° 9/94 fait référence (B.6.2) et qui, selon cet arrêt, permettent de rendre acceptables certaines inégalités.

A.2.1. Après avoir rappelé les antécédents, le Conseil des ministres se réfère à un arrêt de la Cour de cassation du 8 mars 1999, rendu à la suite d'un arrêt sur question préjudicielle de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 avril 1998, l'un et l'autre relatifs à l'âge de la pension pour les hommes et pour les femmes et à l'incidence nécessaire et objective que cet âge a sur le calcul des pensions.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que l'arrêt n° 62/97 a déjà implicitement statué sur la constitutionnalité des dispositions légales modifiées par la loi du 26 juillet 1996 et par l'arrêté royal du 23 décembre 1996 et que la Cour a approuvé, dans cet arrêt, la mise en place progressive de l'égalité entre les hommes et les femmes pour l'obtention du revenu en cause : en se référant aux « mesures pour qu'il soit mis fin dans l'avenir à la discrimination critiquée », l'arrêt n° 62/97 (B.11) a en effet visé non seulement l'article 1er, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 mais aussi, implicitement, l'article 21, § 5, de la même loi, inséré par l'article 16 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996.

L'évolution progressive se justifie par des considérations historiques, tenant compte également de limites financières et structurelles des différents régimes de sécurité sociale. La Cour de justice des Communautés européennes et la Cour de cassation ont admis, dans le cas du maintien d'une différence dans l'âge de la retraite entre l'homme et la femme, un calcul différent de leur pension de retraite. Il convient d'appliquer *mutatis mutandis* ces mêmes principes en matière de revenu garanti aux personnes âgées.

A.2.3. Le Conseil des ministres estime que le régime transitoire organisé par l'arrêté royal du 23 décembre 1996 a eu pour conséquence d'adoucir les effets de la nouvelle loi vis-à-vis des demandeurs de sexe féminin, qui, à défaut de la mise en place d'un tel régime, se seraient vus, à partir du 1er juillet 1997, privés du droit au revenu garanti jusqu'à l'âge de 65 ans, ce qui eût créé une inégalité de fait en défaveur des femmes. Cette inégalité résulterait aussi d'un arrêt de la Cour censurant l'article 21, § 5, de la loi du 21 avril 1969.

La Cour a déjà admis, en matière de contrats de travail, que le législateur qui atténuerait une distinction sans encore la supprimer totalement respecterait la Constitution. Le système mis en place constitue une modernisation de la sécurité sociale inspirée des directives européennes, en vue de réaliser l'égalité de traitement, en droit et en

fait, entre hommes et femmes, tout en sauvegardant la viabilité financière des régimes et en tenant compte des évolutions sociales et du marché du travail.

- B -

B.1. L'article 1er, § 1er, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, modifié par l'article 14 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et confirmé par l'article 5, § 1er, de la loi du 12 juin 1997, dispose :

« Un revenu garanti est accordé aux hommes et aux femmes qui ont atteint l'âge de 65 ans et qui satisfont aux conditions fixées par la présente loi. »

L'article 21, § 5, de la même loi, qui est issu du même arrêté et qui fait l'objet de la question préjudicielle, dispose :

« Par dérogation à l'article 1er, § 1er, de la présente loi, un revenu garanti est assuré aux femmes qui satisfont aux conditions fixées par cette loi et qui :

1° ont atteint l'âge de 61 ans lorsque le revenu garanti produit ses effets effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er juillet 1997 et au plus tard le 1er décembre 1999;

2° ont atteint l'âge de 62 ans lorsque le revenu garanti produit ses effets effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2000 et au plus tard le 1er décembre 2002;

3° ont atteint l'âge de 63 ans lorsque le revenu garanti produit ses effets effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2003 et au plus tard le 1er décembre 2005;

4° ont atteint l'âge de 64 ans lorsque le revenu garanti produit ses effets effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er janvier 2006 et au plus tard le 1er décembre 2008. »

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er juillet 1997.

B.2. L'article 21, § 5, de la loi du 1er avril 1969 établit, à titre transitoire, une différence de traitement fondée sur le sexe. Un revenu garanti est accordé aux hommes comme aux femmes âgés d'au moins soixante-cinq ans et en outre aux femmes dont l'âge varie de 61 à 64 ans en fonction d'une date, comprise entre le 1er juillet 1997 et le 1er décembre 2008; l'égalité entre

hommes et femmes, telle qu'elle est consacrée par le nouvel article 1er, §1er, précité, ne deviendra effective qu'à partir de 2009.

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.4.1. La disposition en cause a été adoptée à l'occasion de la mise en œuvre, par le Roi, d'une habilitation législative Lui permettant, en ce qui concerne le revenu garanti aux personnes âgées, de prendre toutes mesures utiles afin, notamment, de « réaliser progressivement l'égalité des droits entre hommes et femmes, simultanément à la réalisation de l'égalité des droits dans la sécurité sociale » (article 17 de la loi du 26 juillet 1996 précitée). Le Roi était aussi habilité à prendre toutes mesures utiles afin « de réaliser progressivement, en exécution de la Directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978 concernant la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le secteur de la sécurité sociale, l'égalité des droits entre hommes et femmes, simultanément à la réalisation de l'égalité dans les autres secteurs de la sécurité sociale » (article 15 de la même loi) et l'arrêté royal précité prévoit un alignement progressif de l'âge auquel les femmes peuvent prétendre à une pension de retraite sur celui des hommes et ce, dans les mêmes termes que ceux retenus par la disposition en cause en ce qui concerne le revenu garanti aux personnes âgées.

B.4.2. Le rapport au Roi précédant cet arrêté royal indique, quant au revenu garanti aux personnes âgées, que la disposition en cause instaure « un régime transitoire où, par analogie avec les pensions de retraite, la condition d'âge pour les bénéficiaires féminins est relevé,

étape par étape, de 61 ans (à partir du 1er juillet 1997) à 65 ans (1er janvier 2009) » (*Moniteur belge*, 17 janvier 1997, p. 910).

B.5. Les mesures précitées établissent, entre hommes et femmes, une égalité de traitement tout en maintenant, à titre transitoire, des différences présentées comme procédant du souci de prendre en compte l'héritage du passé.

B.6. S'il est vrai que l'héritage du passé pourrait justifier que des mesures soient prises, en matière de droit du travail ou de sécurité sociale, pour remédier progressivement à l'inégalité de la femme et de l'homme, cet argument ne peut, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, justifier que le revenu garanti aux personnes âgées soit inégalement attribué aux hommes et aux femmes. En effet, le revenu garanti aux personnes âgées est accordé indépendamment de la qualité d'ancien travailleur du bénéficiaire, il n'est pas calculé en fonction des rétributions qu'il a gagnées pendant sa vie active et il ne dépend pas des cotisations versées par lui ou pour lui. S'il est vrai que plusieurs dispositions de la loi du 1er avril 1969 établissent un lien entre le droit au revenu garanti et le droit à une pension de retraite, notamment l'article 1er, §2, 6°, l'article 11, §3, et l'article 15, les deux institutions correspondent à des situations et à des finalités différentes.

B.7. Dès lors que, par l'effet de la loi, 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 disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, §5, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il admet le bénéfice du revenu garanti pour les femmes âgées de 61 à 64 ans en fonction d'une date comprise entre le 1er juillet 1997 et le 1er décembre 2008 et n'admet pas ce même bénéfice pour les hommes.

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 21 juin 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior