

Numéro du rôle : 1978
Arrêt n° 112/2001 du 20 septembre 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant 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, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse et E. De Groot, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 25 mai 2000 en cause de F. Behits contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 31 mai 2000, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« 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], qui instaure le principe de l'unité de carrière en cas de carrières mixtes (en partie du secteur public, en partie du secteur privé), contient-il une discrimination incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'avec l'article 14 de la Convention précitée, au préjudice des membres du personnel navigant des Forces armées qui ont mené une carrière mixte en tant que cet article s'interprète comme permettant de tenir compte, dans le numérateur de la fraction exprimant l'importance de la pension militaire du personnel navigant des Forces armées, des années de service fictives qui sont ajoutées, pour le calcul du montant de la pension militaire de ce personnel navigant, aux années de service effectivement prestées, dans le seul but de compenser une mise à la pension anticipée en raison d'un épuisement physique prématuré de ce personnel (articles 4 et 51 des lois coordonnées sur les pensions militaires), ce qui a pour effet que la pension des travailleurs salariés pour laquelle ils ont payé des cotisations et à laquelle ils ont droit est sensiblement réduite, voire supprimée ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'instance principale porte sur la décision de l'Office national des pensions (ci-après O.N.P.) d'accorder à F. Behits, à partir du 1er février 1997, une pension de retraite de travailleur salarié de 70.730 francs par an, tenant compte d'une fraction de carrière de 3/45èmes.

F. Behits a accompli une carrière mixte en tant que militaire, d'une part, à savoir de 1951 à 1978 en qualité de membre du personnel navigant des Forces armées (pilote), et en tant que travailleur salarié, d'autre part, à savoir de 1980 à 1984, en qualité de pilote dans l'aviation civile, et en 1950 et de 1984 à 1996, en qualité d'employé.

Conformément aux dispositions des lois coordonnées du 11 août 1923 sur les pensions militaires (ci-après L.C.P.M.), F. Behits bénéficie, du fait de sa carrière militaire, d'une pension de retraite pour l'octroi de laquelle il a été tenu compte, selon les états de service, des années de service accomplies à l'armée arrondies à 28 ans, de la période d'étude de 2 ans, d'une bonification de services de 12 ans accordée au personnel navigant en vertu de l'article 4 des L.C.P.M. et de 11 années de bonification octroyées conformément à l'article 51 des L.C.P.M., soit au total 53 ans.

Compte tenu du principe de l'unité de carrière fixé à l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, la carrière professionnelle qui a été prise en compte pour le calcul de la pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés a été réduite de 15 ans, soit le nombre maximum d'années pouvant être déduites. La pension de retraite de travailleur salarié a donc été ramenée de 18/45èmes à 3/45èmes.

F. Behits s'est pourvu contre cette décision devant le Tribunal du travail d'Anvers, lequel a déclaré l'action recevable mais non fondée. Le jugement considère que le texte de l'article 10*bis* est clair et qu'il ne fait aucune distinction quant à la base sur laquelle les différentes périodes visées sont prises en considération, en sorte qu'à côté des périodes de services effectifs, les périodes assimilées et les périodes comptées double, etc. sont également prises en considération. La Cour du travail d'Anvers a jugé l'appel recevable mais non fondé et a confirmé le jugement du Tribunal du travail d'Anvers. La Cour du travail considère également qu'il n'est pas démontré que les années accomplies en qualité de personnel navigant ont été comptées double en reconnaissance des mérites, pour des raisons patriotiques. Un arrêt de la Cour de cassation du 4 mai 1998 a cassé l'arrêt de la Cour du travail, sauf en ce qui concerne le dernier point. La Cour de cassation a considéré que l'arrêt ne réfute pas la thèse de l'appelant. L'affaire a donc été renvoyée à la Cour du travail de Bruxelles, à laquelle l'appelant a demandé de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 31 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 2 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 août 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national des pensions, ayant son siège à 1060 Bruxelles, Tour du Midi, par lettre recommandée à la poste le 31 mai 2000;

- F. Behits, demeurant à 2930 Brasschaat, Bevrijdingslei 64, par lettre recommandée à la poste le 18 septembre 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 octobre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2000;

- l'Office national des pensions, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 2000;

- F. Behits, par lettre recommandée à la poste le 2 novembre 2000.

Par ordonnances des 26 octobre 2000 et 26 avril 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 30 mai 2001 et 30 novembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 24 avril 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 mai 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 25 avril 2001.

A l'audience publique du 16 mai 2001 :

- ont comparu :
 - . Me J. Van Steenwinckel et Me V. De Brabanter, avocats au barreau de Bruxelles, pour F. Behits;
 - . Me H. Ketsman, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'Office national des pensions;
 - . Me M. Beelen, avocat au barreau de Louvain, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et L. François 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*

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), dispose :

« 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 plusieurs 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.

Une 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 10*bis* 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 les modifications ultérieures de cet arrêté.

V. En droit

- A -

Position de l'Office national des pensions

A.1.1. L'Office national des pensions (ci-après O.N.P.) analyse d'abord la disposition en cause, qui instaure le principe de l'unité de carrière, et il fait référence au rapport au Roi et à la jurisprudence relative à cette disposition. Selon l'O.N.P., le juge *a quo* souhaite, en substance, savoir si la prise en compte d'« années de service fictives », telles que visées aux articles 4 et 51 des lois coordonnées sur les pensions militaires (ci-après « L.C.P.M. »), dans le numérateur de la fraction exprimant l'importance de la pension militaire du personnel navigant, conjointement aux années de service réellement accomplies, fait naître ou non une discrimination incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 14 de cette Convention.

Selon l'O.N.P., les années de service octroyées sur la base des articles 4 et 51 des L.C.P.M. sont considérées à tort, dans la question, comme des années de service fictives. Il cite à cet égard une jurisprudence censée appuyer cette thèse.

A.1.2. L'O.N.P. fait valoir que l'objectif de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 consiste à limiter la pension de travailleur salarié de telle manière que l'unité de carrière ne soit pas dépassée. La disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, puisque chaque citoyen qui se trouve dans les mêmes conditions est traité de la même manière. En insérant l'article 10*bis*, le législateur entendait traiter de manière égale tous les travailleurs ayant accompli une carrière mixte et ce, afin de maîtriser les dépenses dans ce régime de pension. L'O.N.P. fait référence, à cet égard, à l'arrêt n° 84/95 de la Cour.

L'O.N.P. considère qu'en élargissant la question préjudicielle, tous les différents tantièmes pourraient être remis en cause, et il déclare que le législateur, au moment d'introduire l'article 10*bis*, avait évidemment connaissance des différents tantièmes utilisés pour le calcul des pensions à charge du secteur public ainsi que du système avantageux existant pour le personnel navigant de la Force aérienne.

A.1.3. Selon l'O.N.P., 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 et il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions visant à réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés. Il n'est pas déraisonnable de limiter la pension de ceux qui ont une carrière mixte et qui dépassent donc l'unité de carrière. Les pouvoirs publics doivent pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général. L'O.N.P. cite à cet égard la jurisprudence de la Cour.

A.1.4. L'O.N.P. estime qu'il n'est pas raisonnable de soutenir, en partant de dispositions des L.C.P.M. qui limitent le montant de la pension à un maximum, qu'un certain nombre d'années ne doivent pas être prises en considération, afin de contourner ainsi les dispositions contraignantes de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50. De cette façon, une diminution du montant de la pension à charge du secteur public aurait en effet pour conséquence une augmentation de la pension dans le régime des travailleurs salariés, alors que la disposition en cause dispose clairement que la fraction 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 la base duquel une pension « complète » - et non une pension « maximum » - peut être accordée.

A.1.5. En ce qui concerne l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'O.N.P. observe que la Commission européenne des droits de l'homme fait une distinction entre les régimes de pension pour lesquels, par le paiement de primes, une participation à un fonds est constituée dont l'importance peut être déterminée à chaque instant et les régimes dans lesquels le lien entre le paiement des primes et le droit aux prestations est bien plus lâche et dans lesquels les primes visent à permettre l'octroi des prestations à d'autres personnes à ce moment même. Alors que le premier régime est un régime de constitution de patrimoine, la Commission admet que, dans le second régime, le droit à l'allocation n'existe qu'aussi longtemps que le régime le permet et que l'on remplit les conditions en vigueur pour l'octroi de cette prestation, et que les variations de l'importance, de la hauteur et de la durée des prestations ne constituent pas une atteinte au droit de propriété. L'O.N.P. souligne en outre que des dérogations sont possibles pour cause d'utilité publique, cette notion étant interprétée de façon très large sur ce point. L'O.N.P. affirme que le régime de pension des travailleurs salariés s'inscrit dans le cadre du régime de la sécurité sociale dont la justice distributive constitue un des principes directeurs et dont la finalité et l'agencement sont limités par les contraintes économiques. La politique menée par les autorités ne peut pas être considérée comme étant à ce point immuable et prévisible que le justiciable puisse fonder sur elle des attentes légitimes. A cet égard, l'O.N.P. fait référence à la jurisprudence de la Cour.

Position de F. Behits

A.2.1. F. Behits expose d'abord les faits et souligne qu'il a travaillé durant 46 ans, à savoir 28 ans dans le secteur public et 18 ans comme travailleur salarié. Il explique le calcul de sa pension militaire, qui se compose de 54 « annuités ». Ceci ne signifie toutefois pas qu'il a accompli une carrière de 54 années en tant que militaire : au terme de sa carrière militaire, il avait à peine 46 ans et une carrière de 28 années de service réellement accomplies.

F. Behits cite ensuite les dispositions législatives applicables et analyse l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50, qui prescrit que l'importance relative de la pension militaire accordée par rapport à la pension complète soit exprimée par une fraction. Pour déterminer cette fraction, on peut choisir entre trois types de facteurs. Au numérateur de la fraction figure le facteur qui a été pris en considération pour la détermination de la pension allouée tandis qu'au dénominateur figure le même facteur mais à sa valeur maximum, correspondant à une pension « complète », notion que l'arrêté d'exécution du 14 octobre 1983 définit avec précision. F. Behits n'est pas d'accord avec l'interprétation que l'O.N.P. donne à la disposition en cause et soutient que les années de service fictives qui ont été ajoutées n'ouvrent pas un droit à un revenu et ne se rapportent donc pas à d'autres périodes du calendrier, de sorte qu'elles ne peuvent pas être prises en compte dans la fraction exprimant l'importance de la pension. Selon lui, la fraction peut seulement être établie sur la base « des durées des périodes », ce qui, dans son cas, signifierait 30/45èmes (28 années de service + 2 années d'études). La pension de travailleur salarié à laquelle il aurait droit s'élèverait alors à 15/45èmes. Il souligne que le principe selon lequel les « années de service fictives ajoutées » ne constituent pas des années de carrière est suivi pour le calcul de la pension de survie des veuves des pilotes militaires et il trouve inadmissible qu'une pension militaire puisse dépendre de deux durées de carrière : une tant que l'on est en vie et l'autre lorsqu'on est décédé.

F. Behits estime que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés si l'application de la disposition en cause signifie que les années de service non accomplies et ajoutées donc fictivement allongent la « durée de la carrière professionnelle » pour la détermination de la fraction exprimant l'importance de la pension, visée à l'article 10*bis*, étant donné que les aviateurs militaires se voient ainsi discriminés, tant par rapport aux aviateurs civils que par rapport à tous les autres citoyens ayant accompli une carrière mixte.

A.2.2. F. Behits considère que le législateur n'a jamais eu l'intention de tenir compte des années de service fictives dans l'établissement de la fraction exprimant l'importance relative de la pension militaire du personnel navigant des Forces armées, en vue de l'application de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50. L'ajout de ces années de service fictives prévu par les L.C.P.M. avait pour seul but, selon lui, d'instaurer un droit anticipé à la pension et de compenser cette mise à la retraite anticipée, imputable à une usure physique prématurée. Le calcul du montant de la pension n'a, selon lui, rien à voir avec l'établissement de la fraction exprimant l'importance relative de la pension, visée à l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50. Le fait de faire figurer ces années de service fictives dans le numérateur de la fraction exprimant l'importance de la pension militaire constitue une discrimination au détriment du personnel navigant des Forces armées.

A.3.1. F. Behits considère tout d'abord qu'il existe ainsi une discrimination par rapport au personnel navigant civil. Dans le calcul du montant de la pension militaire, l'octroi d'années fictives constitue seulement une manière d'attribuer un avantage compensatoire. Cet avantage peut également être obtenu en doublant la rémunération de référence, ce qui est le cas pour le personnel navigant civil, conformément à l'arrêté royal du 3 novembre 1969. Ceci a comme conséquence que deux pilotes, l'un militaire et l'autre civil, obtiennent chacun une pension dont le montant équivaut au double de celle de leurs collègues non navigants, mais que la fraction exprimant l'importance de leur pension de pilote sera de 28/45èmes pour le premier, alors qu'elle sera de 19/45èmes pour le second, en sorte que celui-ci pourra encore travailler 26 ans comme employé, sans que sa pension d'employé soit diminuée. Le pilote militaire ne pourra le faire que durant 7 années au maximum. S'il travaillait lui aussi pendant 26 ans en tant qu'employé, cela aurait pour conséquence, selon F. Behits, que le retrait maximal de 15 années serait appliqué et qu'il pourrait ainsi seulement bénéficier de 11 années de pension d'employé. F. Behits estime que l'interprétation de la disposition en cause qui a pour effet que le double montant de pension attribué aux pilotes militaires double aussi la fraction exprimant l'importance de cette pension, alors que le double montant de la pension octroyée aux pilotes civils ne double pas la fraction susvisée constitue une discrimination qui provient exclusivement de ce que le doublement s'obtient, pour les militaires, en multipliant par deux les années de service, alors qu'il est obtenu, pour les pilotes civils, en multipliant par deux le traitement de référence.

A.3.2. F. Behits soutient en second lieu qu'il existe une discrimination par rapport au personnel militaire non navigant et aux fonctionnaires ayant accompli une carrière mixte. Ces deux dernières catégories ne sont en effet pas créditées d'années de service fictives, ce qui est normal, selon lui, étant donné que l'ajout d'années de service fictives aux années de service réellement accomplies par le personnel navigant des Forces armées était destiné à compenser l'inconvénient d'une mise à la retraite anticipée en raison de la situation particulière de ce personnel.

A.3.3. F. Behits soutient que la double différence de traitement qu'il a exposée ne repose pas sur une justification objective et raisonnable et qu'il n'existe pas non plus de rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen, à savoir prendre en compte les années de service fictives dans le numérateur de la fraction exprimant l'importance de la pension pour les pilotes militaires, et l'objectif, qui est la maîtrise des dépenses dans le régime des pensions, par le biais d'un traitement égal de tous les citoyens ayant accompli une carrière mixte. L'article 10*bis*, tel qu'il est interprété par l'O.N.P., viole le droit à la pension de travailleur salarié des membres du personnel navigant des Forces armées ayant une carrière mixte, pour laquelle ils ont payé les cotisations exigées et à laquelle ils ont droit. F. Behits affirme qu'il pouvait légitimement s'attendre à recevoir la pension pour laquelle il a cotisé pendant 18 ans et qu'au moment où il a décidé de quitter l'armée, il ne pouvait pas savoir ce que le législateur déciderait ultérieurement. Le principe général de la sécurité juridique et de la confiance légitime des citoyens se trouve ainsi violé.

F. Behits n'est pas d'accord avec la jurisprudence invoquée par l'O.N.P.. Dans aucun de ses arrêts qui ont été cités, la Cour de cassation ne déclare qu'il doit être tenu compte des années de service fictives pour le calcul de la fraction exprimant l'importance de la pension. On ne saurait pas davantage tirer des conclusions de l'arrêt n° 84/95 de la Cour d'arbitrage, en ce qui concerne la disposition en cause. Et même s'il est vrai que l'Etat doit pouvoir faire des économies, les économies exigées doivent être réparties de manière équitable entre tous les citoyens, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.4. F. Behits déclare que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, lus conjointement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, interdisent toute atteinte directe ou indirecte au patrimoine d'une catégorie déterminée de citoyens.

Il souligne que la distinction faite par la Commission entre les régimes de pension basés sur la capitalisation et les régimes de pension basés sur le paiement de cotisations n'est pas suivie par la Cour européenne des droits de l'homme et il considère que cette distinction est artificielle. Il soutient que le droit à la pension et aux régimes de sécurité sociale est protégé si la personne y a contribué en versant des cotisations. Il cite de la jurisprudence de la Cour européenne et de la doctrine à l'appui de sa thèse.

F. Behits considère que si l'on paie des cotisations pour certaines années sans recevoir quelque chose en retour, on a affaire à un impôt déguisé. Le fait que les pilotes militaires et les pilotes civils contribuent davantage que les personnes qui ne sont pas pilote n'est pas compatible, selon lui, avec le principe du traitement égal de tous les citoyens.

Position du Conseil des ministres

A.5. Le Conseil des ministres examine tout d'abord le calcul de la pension de F. Behits et indique que la décision de l'O.N.P. signifie qu'à côté de sa pension militaire quasi complète, une pension complémentaire de travailleur salarié lui a été octroyée à concurrence de 70.730 francs. Le Conseil des ministres résume également la procédure antérieure.

A.6.1. Le Conseil des ministres analyse la genèse de la disposition en cause et souligne que le principe de « l'unité de carrière » avait déjà été instauré, pour les carrières homogènes des travailleurs salariés, par l'article 10, § 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967. La loi du 10 février 1981 a confirmé ce principe et a ajouté un article 11ter en vertu duquel il ne pouvait plus être rajouté d'années supplémentaires à la carrière pour les périodes pour lesquelles on a droit à la pension était déjà ouvert d'une autre manière, en sorte que le nombre total d'années d'une carrière complète ne peut en principe excéder 45 ans pour un homme. L'article 10bis de l'arrêté royal n° 50, inséré par l'article 2 de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983, a instauré définitivement le principe de la carrière et a étendu celui-ci aux autres régimes de pension, en sorte que le principe de l'« unité de carrière » a été généralisé et rendu applicable aux carrières mixtes. Cet arrêté royal a été confirmé, avec effet à la date de son entrée en vigueur, par l'article 9 de la loi du 6 décembre 1984. En vertu de l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 14 octobre 1983, le nombre d'années à déduire de la carrière de salarié ne peut excéder 15 ans.

Le Conseil des ministres soutient que pour respecter le principe de l'« unité de carrière », les restrictions imposées aux carrières homogènes de salarié doivent l'être également aux carrières mixtes, afin qu'aucune pension ne soit octroyée pour les années de carrière accomplies ou assimilées excédant le maximum prévu de 45 ans. A cette fin, l'importance relative de la pension allouée dans le régime militaire est exprimée sous la forme d'une fraction, conformément à l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 50.

A.6.2. Le Conseil des ministres estime que la double discrimination dont F. Behits fait état, parce que les « années ajoutées » octroyées au personnel navigant des Forces armées sont incluses dans le numérateur de la fraction exprimant l'importance de la pension, n'existe pas, étant donné que le principe selon lequel il est tenu compte d'« années fictives » n'existe pas pour le personnel militaire non navigant, si bien que, faute de pouvoir doubler les années de service, une réduction n'est pas non plus possible.

Le Conseil des ministres souligne que F. Behits est inconséquent, étant donné qu'il considère, d'une part, qu'il ne peut être tenu compte des années « fictives » pour le calcul de sa pension, alors qu'il estime, d'autre part, que les années d'études doivent être prises en compte.

A.6.3. Le Conseil des ministres cite les travaux préparatoires des articles 4 et 51 des L.C.P.M. et fait valoir qu'il en ressort que le législateur a voulu octroyer aux militaires un régime de faveur, ce qui les autorise, du fait du doublement des années de service passées à naviguer, à demander une mise à la retraite anticipée, sans que ceci entraîne pour eux une perte financière importante. Le Conseil des ministres soutient que lorsque F. Behits estime qu'il se trouve lésé dans le calcul de sa pension de travailleur salarié par l'application de ce régime de faveur, il situe l'inégalité dans le fait que, pour d'autres catégories de personnes, il n'existe pas de régime de faveur et qu'il n'y a donc pas lieu d'inclure dans la fraction exprimant l'importance de leur autre pension que celle de travailleur salarié des années de service « fictives » pour le calcul du montant de la pension.

Selon le Conseil des ministres, il ne saurait toutefois y avoir aucune violation du principe d'égalité, parce que le régime de pension applicable à F. Behits vaut pour tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions.

A.6.4. Le Conseil des ministres fait référence à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle il a été jugé que le législateur était autorisé à créer des catégories recevant un traitement financier différent. Le Conseil des ministres cite en particulier l'arrêt n° 56/93, dans lequel la Cour a accepté le traitement différent des ouvriers et des employés en matière de délais de préavis et dans lequel la Cour a considéré que les différents régimes sont favorables tantôt aux employés tantôt aux ouvriers et qu'il serait déraisonnable d'isoler la distinction en tenant compte d'un seul aspect et de la condamner sans tenir compte des effets qu'elle a dans d'autres matières du droit du travail et du droit de la sécurité sociale qui reposent sur la même distinction. Le Conseil des ministres estime

que cette jurisprudence vaut d'autant plus pour les régimes de pension dans lesquels diverses catégories et formes de pensions sont octroyées. Le Conseil des ministres cite également, à l'appui de cette thèse, l'arrêt n° 63/93 (B.4.2) dans lequel la Cour a jugé qu'il peut arriver, dans certains cas, que l'indemnité octroyée en vertu de la prépension conventionnelle soit inférieure à l'allocation qui serait versée au titre de pension de retraite, puisque ceci dépend d'un ensemble de facteurs, propres à chaque situation individuelle, qui échappent au législateur, tels l'ancienneté, la rémunération de l'intéressé ou le contenu concret de la convention collective de travail applicable.

Le Conseil des ministres souligne qu'en l'espèce également, la pension de travailleur salarié de F. Behits est inférieure parce qu'il est tenu compte du régime de faveur qui le fait bénéficier de davantage d'années de service dans le calcul de sa pension militaire et de moins d'années dans le calcul de sa pension de travailleur salarié. Le Conseil des ministres n'entend du reste pas l'intéressé se plaindre de ce qu'il peut déjà, après 28 années d'emploi effectif, bénéficier d'une pension militaire quasi complète.

A.6.5. Le Conseil des ministres fait observer qu'à l'origine de l'arrêté royal n° 50 se trouvent des objectifs d'assainissement nécessaires et urgents. Le Conseil des ministres fait référence à cet égard à l'arrêt n° 84/95 du 14 décembre 1995 et soutient que, par analogie, la non-application des articles 4 et 51 des L.C.P.M. entraînerait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. L'application des mesures prévues par les L.C.P.M. a pour effet, selon le Conseil des ministres, que les bénéficiaires de pensions ayant une carrière mixte se voient traités de manière égale. Le montant de la pension se trouve en outre ainsi limité, ce qui est conforme à l'objectif du législateur. La thèse de F. Behits est non seulement discriminatoire pour le personnel non navigant mais réduit aussi à néant l'objectif du législateur.

A.6.6. Le Conseil des ministres soutient qu'il appartient au législateur d'apprécier quand et 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 et considère qu'il n'est pas déraisonnable que les pensions des personnes qui bénéficient de différents régimes de pension soient soumises à une limitation, tout comme cela se passe pour les personnes qui bénéficient d'un seul régime de pension. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, le Conseil des ministres estime que 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. Vu le vieillissement de la population, cet assainissement est plus que nécessaire.

A.6.7. Le Conseil des ministres souligne que, dans la jurisprudence, qu'il cite, le mode de calcul utilisé par l'O.N.P. concernant la disposition en cause a déjà été considéré à plusieurs reprises comme étant juste.

A.7. S'agissant de la violation prétendue des articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 14 de cette Convention, le Conseil des ministres rappelle que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement une norme au regard de ces articles. Si ces articles devaient être lus conjointement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, F. Behits n'indique pas, selon le Conseil des ministres, en quoi consisterait précisément cette combinaison et il ne démontre pas qu'il y a violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en sorte que le moyen est irrecevable.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres renvoie au mémoire de l'O.N.P. et soutient que la disposition litigieuse a expressément été introduite pour cause d'utilité publique, à savoir en vue d'un traitement égal de tous les bénéficiaires d'une pension et en vue d'assainir la sécurité sociale de telle manière que son existence même ne soit pas menacée.

Mémoire en réponse de l'O.N.P.

A.8. L'O.N.P. indique que le calcul de F. Behits ne peut être accepté parce qu'il tente de démontrer qu'il n'est *de facto* pas octroyé de pension pour un certain nombre d'années, en s'appuyant sur des dispositions qui, le cas échéant, limitent la pension calculée.

Selon l'O.N.P., l'argument de F. Behits consistant à dire qu'il n'a pas une carrière de 54 années parce qu'il n'avait que 46 ans à l'issue de celle-ci n'est pas pertinent, étant donné que, pour l'application de l'article 10bis, la fraction qui est prise en considération exprime le rapport entre la durée des périodes retenues pour la

détermination de la pension et le maximum de cette durée sur la base de laquelle une pension complète peut être octroyée. La notion de « pension complète » est définie à l'article 2, § 3, de l'arrêté d'exécution du 14 octobre 1983 comme étant la pension qui, sans tenir compte d'allocations, de suppléments ou de prestations d'une autre nature que la pension, atteint le montant maximum qui peut être accordé dans la catégorie à laquelle le bénéficiaire appartient. Le montant maximum de pension que F. Behits peut obtenir dans la catégorie à laquelle il appartient est égal, selon l'O.N.P., à 54/60èmes du traitement moyen des cinq dernières années du traitement de base. L'article 10*bis* ne dit pas de quelles périodes il s'agit, en sorte que toutes les périodes prises en compte doivent intervenir pour l'application de celui-ci.

L'O.N.P. estime également que F. Behits soutient à tort qu'il ne peut pas être tenu compte de ce qu'il considère erronément comme des années « fictives ». La comparaison avec la pension de survie des veuves de pilotes militaires est incorrecte, selon l'O.N.P., parce que les raisons qui sous-tendent l'octroi d'une pension de retraite ne sont pas les mêmes que celles qui justifient l'allocation d'une pension de survie. De même, la comparaison entre les pilotes militaires, les fonctionnaires et les pilotes civils n'est pas pertinente, parce qu'il s'agit de régimes de pension différents, ayant chacun sa spécificité en raison de la situation particulière dans laquelle se trouvent les intéressés.

L'O.N.P. estime qu'appliquer la disposition en cause comme le propose F. Behits entraînerait une discrimination, parce que l'on partirait du principe que la limitation du montant a également pour effet une réduction de la carrière.

Mémoire en réponse de F. Behits

A.9.1. F. Behits souligne qu'il ne conteste pas le calcul de sa pension militaire ni les éléments qui sont pris en compte dans ce calcul. Il conteste par contre la limitation de sa pension de travailleur salarié et plus précisément l'établissement de la fraction sur la base de laquelle cette réduction est calculée. Le problème réside selon lui dans l'interprétation donnée par l'O.N.P. à l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50, qui autorise que les années comptées double soient prises en compte dans la fraction destinée au calcul de la réduction de la pension de travailleur salarié des personnes ayant accompli une carrière mixte et qui contient une discrimination du personnel militaire navigant par rapport aux aviateurs civils et à tous les autres citoyens ayant accompli une carrière mixte. A cet égard, F. Behits rappelle pour l'essentiel ce qu'il a déjà exposé dans son mémoire. Il souligne que le Conseil des ministres et l'O.N.P. rejettent à tort, comme non pertinente, la comparaison entre les pilotes militaires et les pilotes civils, étant donné qu'il s'agit de catégories de personnes comparables, qui se trouvent dans la même situation, à savoir qu'elles ont accompli une carrière mixte et bénéficient d'un calcul de pension avantageux pour leurs années de vol. Ceci n'a un effet défavorable sur le calcul de la pension de travailleur salarié que pour les pilotes militaires. L'objectif de la disposition en cause ne peut justifier, selon F. Behits, cette inégalité.

A.9.2. F. Behits répond au Conseil des ministres que la combinaison de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 de cette Convention avec les articles 10 et 11 de la Constitution est évidente, étant donné que le fait qu'il a cotisé durant sa carrière de travailleur salarié a fait naître un droit patrimonial, à savoir le droit de recevoir une pension, dont il se voit injustement privé en raison de l'interprétation discriminatoire de la disposition en cause.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.10. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord le raisonnement de F. Behits concernant le calcul de sa pension, étant donné qu'il prend en compte, pour le calcul de sa pension militaire, les « durées des périodes », alors qu'il conteste ce calcul pour sa pension de travailleur salarié. Le Conseil des ministres fait toutefois observer que cette discussion n'a pas sa place devant la Cour, étant donné que celle-ci n'est pas compétente en ce qui concerne le fond du litige.

Le Conseil des ministres conteste la thèse de F. Behits selon laquelle le législateur n'a jamais entendu tenir compte des années de service fictives pour le calcul de la pension de travailleur salarié et souligne que l'objectif du législateur était d'assainir et d'éviter que deux pensions élevées puissent être allouées en même temps, à raison de régimes différents.

La comparaison avec le personnel navigant civil est dénuée de sens, selon le Conseil des ministres, parce que ce personnel doit travailler durant beaucoup plus d'années pour obtenir la même pension. Ni le personnel militaire non navigant ni les fonctionnaires ni les pilotes de l'aviation civile ne jouissent d'un régime de faveur leur permettant de bénéficier d'une pension complète après quasiment une demi-carrière.

Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause traite de la même manière tous les travailleurs salariés ayant une carrière mixte : lorsqu'il existe un régime de faveur, qui fait qu'un nombre plus élevé d'années est pris en compte pour la pension autre que celle de travailleur salarié, il est évidemment tenu compte aussi de ce même nombre d'années pour le calcul de la pension de travailleur salarié. Si ces années ajoutées n'existent pas pour la pension autre que celle de travailleur salarié, elles ne sont pas non plus prises en compte pour le calcul de la pension de travailleur salarié.

Le Conseil des ministres souligne qu'il est manifestement inexact d'affirmer que les pilotes de l'aviation civile reçoivent toujours une pension de travailleur salarié pour chaque année pour laquelle il a été cotisé et il fait référence, sur ce point, à la littérature pertinente.

- B -

B.1.1. L'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés a été pris sur la base de la loi du 31 mars 1967 attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire, et plus précisément sur la base de l'article 1er, 9°, de l'article 3, alinéa 2, et de l'article 4 de cette loi. Cet arrêté royal n'a pas fait l'objet d'une loi de confirmation. Son article 10*bis* a été inséré par l'article 2 de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983 modifiant la législation relative aux pensions du secteur social. Ce dernier arrêté royal a été confirmé par l'article 9, 1°, de la loi du 6 décembre 1984 portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1er, 1° et 2°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

B.1.2. L'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 établit le principe de l'« unité de carrière », qui vise à régler le cumul d'une pension de travailleur salarié avec une pension de retraite ou un avantage en tenant lieu alloué en vertu d'un régime belge de pension de retraite et de survie, à l'exclusion de celui des indépendants, ou en vertu de tout autre régime analogue d'un pays étranger ou d'un régime qui est applicable au personnel d'une institution de droit international public. Ce principe veut que toutes les carrières reconnues, à l'exception de celle d'indépendant, soient additionnées à celle de travailleur salarié et que, lorsque le total des fractions exprimant l'importance de chacune des pensions dépasse l'unité,

la carrière professionnelle prise en considération pour le calcul de la pension de retraite de travailleur salarié soit diminuée d'autant d'années qu'il est nécessaire pour réduire ledit total à l'unité.

La fraction visée 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 élément sur la base duquel une pension complète peut être accordée.

B.1.3. L'alinéa 5 de la disposition litigieuse habilite le Roi à déterminer dans quels cas la réduction visée n'est pas appliquée, de quelle façon le nombre d'années civiles de la carrière professionnelle de travailleur salarié est diminué, quelles fractions de pensions accordées en vertu d'autres régimes ne sont pas prises en considération pour l'application de la disposition en cause et ce qu'il y a lieu d'entendre par pension complète dans un autre régime. Ceci a été exécuté par l'arrêté royal du 14 octobre 1983.

B.2.1. L'instance principale porte sur la question de savoir quelle fraction exprimant l'importance de la pension militaire doit être prise en considération pour calculer la réduction de la pension de retraite de travailleur salarié, et plus précisément ce qu'il convient d'entendre par la notion de « durée des périodes » utilisée à l'alinéa 2 de la disposition litigieuse : seules des années civiles correspondant à des années de carrière rémunérées peuvent-elles figurer au numérateur de cette fraction ou faut-il également tenir compte des années de bonification de carrière accordées en vertu de dispositions législatives particulières pour calculer la pension de l'ayant droit ? En effet, pour le calcul de la pension militaire de l'appelant devant le juge *a quo*, il a été tenu compte d'un nombre considérable d'années de bonification de carrière, en application des articles 4 et 51 des lois coordonnées sur les pensions militaires (ci-après L.C.P.M.) du 11 août 1923.

La réponse à la question de savoir quelle doit être exactement la fraction exprimant l'importance de la pension militaire relève de la compétence du juge *a quo*.

B.2.2. La question posée par le juge *a quo* part de l'hypothèse qu'il doit bel et bien être tenu compte, pour l'application de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50, des années de service dites « fictives » ou de la bonification de carrière accordée aux militaires ayant fait partie du personnel navigant de l'armée de l'air pour la détermination des droits à la pension militaire. Le juge *a quo* souhaite savoir si, dans cette interprétation, la disposition litigieuse ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus éventuellement en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention, au préjudice des personnes ayant accompli une carrière mixte en qualité de travailleur salarié et en qualité de personnel navigant des Forces armées.

La Cour examine la constitutionnalité de la disposition dans l'interprétation que lui a donnée le juge *a quo*.

B.3. Bien que la question préjudicielle elle-même ne le dise pas explicitement, il ressort de l'examen des mémoires qu'une différence de traitement est alléguée entre, d'une part, les personnes qui ont accompli une carrière mixte en qualité de travailleur salarié et en qualité de personnel navigant des Forces armées (Force aérienne) et, d'autre part, les autres personnes ayant accompli une carrière mixte, notamment en qualité de travailleur salarié et dans une autre qualité, à savoir, premièrement, en tant que membre du personnel de l'aviation civile, deuxièmement, en tant que membre du personnel militaire non navigant et, troisièmement, en tant que fonctionnaire.

Le traitement différent consisterait en ce qu'il est tenu compte des bonifications de carrière dans le calcul de la fraction visée par la disposition litigieuse pour le personnel navigant des Forces armées (la Force aérienne), alors que ce ne serait pas le cas pour les autres catégories.

B.4.1. La situation des personnes qui cumulent une carrière de travailleur salarié et une carrière militaire en qualité de membre du personnel navigant des Forces armées et auxquelles la disposition litigieuse est applicable n'est pas comparable de manière pertinente, en ce qui concerne la pension de retraite, à celle d'une personne qui cumule une carrière de travailleur salarié et une carrière de membre du personnel navigant de l'aviation civile, puisque la disposition en cause porte sur le cumul d'une pension de travailleur salarié et d'une pension

de retraite dans un autre régime que celui d'indépendant, alors que le second cas concerne un cumul au sein du même régime de pension de retraite, celui des travailleurs salariés.

B.4.2. Par conséquent, pour l'application de la disposition en cause, la Cour comparera seulement la situation des personnes ayant une carrière mixte de travailleur salarié et de membre du personnel navigant des Forces armées avec celle des personnes ayant une carrière mixte de travailleur salarié et de membre du personnel non navigant des Forces armées, d'une part, et de fonctionnaire, d'autre part.

B.5. Il ressort du rapport au Roi que l'intention qui a présidé à l'insertion de l'article 10*bis* de 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, tous les travailleurs ayant une carrière professionnelle mixte soient traités sur un pied d'égalité et ce, afin de maîtriser les dépenses dans le secteur des pensions (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 205 précité, *Moniteur belge* du 6 septembre 1983, p. 11094).

B.6. La différence de traitement invoquée repose sur un critère objectif, à savoir le mode de calcul de la pension de retraite dans l'autre régime et l'existence dans celui-ci d'un système de bonification de carrière, et elle est proportionnée à l'objectif de la mesure.

S'agissant de l'objectif de la maîtrise des dépenses de pension, il est pertinent de tenir compte de la pension militaire du personnel navigant des Forces armées telle que celle-ci est calculée conformément aux L.C.P.M. et qui a pour conséquence que, du fait de la prise en compte d'une bonification de carrière, la carrière professionnelle complète est plus rapidement accomplie. Cette façon de prendre en compte la pension militaire est également pertinente au regard de l'objectif du traitement égal de tous les travailleurs, étant donné que la circonstance que les membres du personnel navigant de la Force aérienne peuvent partir anticipativement à la retraite pour des raisons spécifiques ne peut avantager ceux-ci, en ce qui concerne l'application de la règle de l'unité de carrière, par rapport aux catégories de personnes pour lesquelles ce régime de faveur n'existe pas.

B.7. La disposition litigieuse n'induit pas non plus d'effet disproportionné pour la catégorie concernée de travailleurs ayant une carrière mixte. La réduction considérable de la pension de retraite de travailleur salarié, du fait du calcul particulier de la pension dans un autre régime, en l'espèce la pension militaire, est une conséquence de l'application de la règle de l'unité de carrière, qui s'impose à tous les travailleurs salariés ayant une carrière mixte.

B.8. La Cour n'examine pas un argument tiré de la combinaison de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 de cette Convention avec les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque, comme en l'espèce, il n'en est pas déduit d'arguments distincts de ceux qui sont invoqués à l'appui de la violation alléguée de ces deux articles de la Constitution et que la Cour a précédemment examiné ces arguments.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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, interprété en ce sens qu'il doit être tenu compte, pour l'établissement de la fraction visée dans cette disposition, des années de bonification de carrière visées aux articles 4 et 51 des lois coordonnées sur les pensions militaires qui sont ajoutées aux années de services effectivement accomplies pour le calcul du montant de la pension militaire du personnel navigant, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention.

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 20 septembre 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

H. Boel