

Numéro du rôle : 3175
Arrêt n° 145/2005 du 21 septembre 2005

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 5, § 9, 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, confirmé par la loi du 13 juin 1997, posée par le Tribunal du travail d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question et procédure*

Par jugement du 26 novembre 2004 en cause de A. Lippens contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 décembre 2004, le Tribunal du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 5, § 9, 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, confirmé par la loi du 13 juin 1997, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec les articles 23, 33, 36, 105 et 108 de la Constitution, en tant que cette disposition n'attribue pas la pension dont le montant est inférieur au montant indexé de 86,32 euros, alors que l'article 15 de la loi citée du 26 juillet 1996 accorde au Roi, en matière de pensions légales, des pouvoirs spéciaux qui ne semblent éventuellement pas tous correspondre à l'objectif de l'article 2 de cette loi et que la plupart des compétences visées à l'article 15 sont définies de manière relativement vague, large, voire en termes imprécis, en ayant pour effet qu'une catégorie déterminée de citoyens est éventuellement privée de manière discriminatoire de garanties constitutionnelles ? ».

L'Office national des pensions, ayant son siège à 1060 Bruxelles, Tour du Midi 6, et le Conseil des ministres ont chacun introduit un mémoire.

A l'audience publique du 22 juin 2005 :

- a comparu Me T. D'Espallier *loco* Me R. Vermeiren, avocats au barreau d'Anvers, pour l'Office national des pensions et le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le demandeur devant la juridiction *a quo* bénéficie depuis le 1er janvier 1999 d'une pension à charge de la S.N.C.B. Lorsqu'il eut atteint l'âge de 65 ans, l'Office des pensions a également examiné d'office son droit à la pension de retraite et a constaté qu'il avait fourni des prestations de travailleur salarié pendant les années 1955, 1994 et 1995 (du 1er mars 1994 au 31 décembre 1998, il était en congé en vue de préparer sa mise à la retraite à la S.N.C.B.) et qu'il pourrait prétendre à ce titre à une pension de 69,73 euros sur une base annuelle (index 111,64).

La disposition litigieuse exclut toutefois que soit accordée une pension dont le montant est inférieur à 86,32 euros par an (93,43 euros à l'indice-pivot 111,64), de sorte que l'Office des pensions a communiqué au demandeur que la petite pension pour prestations de travailleur salarié ne pouvait être accordée.

Le demandeur a contesté cette décision et a demandé au tribunal de travail de la revoir. Il a fait valoir que le principe d'égalité et de non-discrimination était violé. L'auditorat a estimé lui aussi qu'il y avait lieu de poser une question préjudicielle. Il fait également référence à cet égard aux circonstances dans lesquelles la règle a été élaborée, à savoir en exécution d'une loi d'habilitation, et se demande si le citoyen n'a pas été privé ainsi, de manière discriminatoire, de certaines garanties constitutionnelles.

Le Tribunal du travail a dès lors posé la question préjudicielle reproduite ci-avant.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres et l'Office des pensions - seules parties intervenantes - esquissent l'historique de la disposition litigieuse et des antécédents législatifs.

Ils soulignent que la mesure n'a pas été introduite pour la première fois par la disposition litigieuse. La loi d'habilitation du 26 juillet 1996, par son économie générale tout autant que par le prescrit de son article 15, offrait la possibilité d'édicter l'article 5, § 9, litigieux de l'arrêté royal du 23 décembre 1996. L'article 10 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, inséré par la loi de redressement du 10 février 1981, contenait déjà une mesure identique et des dispositions analogues ont par la suite été reprises dans la loi du 20 juillet 1990 et dans l'arrêté royal du 23 décembre 1996. Par conséquent, la disposition actuellement critiquée n'a pas vraiment été adoptée en exécution de l'article 15 de la loi du 26 juillet 1996, mais résulte d'une initiative parlementaire antérieure motivée.

A.2. Selon ces parties, la disposition litigieuse ne viole nullement le principe d'égalité et de non-discrimination. Lors de l'adoption de la loi du 10 février 1981, l'on a choisi de ne plus payer les très petites pensions.

La mesure n'établit en fait aucune distinction entre les bénéficiaires d'une pension; la loi détermine les conditions qui doivent être remplies pour pouvoir bénéficier d'une pension légale. L'une de ces conditions est que les prestations doivent être de nature à générer une pension supérieure au montant fixé. Si la pension est inférieure à ce montant, l'octroi de la pension n'est pas possible et il n'y a donc - également par principe - aucun droit à la pension. Le calcul est le même pour tous les travailleurs salariés.

Cette disposition - qui a été introduite à l'époque comme une mesure d'économie - était dictée par le constat que les frais administratifs afférents aux petites pensions étaient trop élevés. Les économies qui sont réalisées découlent dès lors non seulement du fait que l'on ne paie pas les petites pensions, mais également de l'économie réalisée par la suppression des frais administratifs élevés qui s'ensuivent. Une économie en matière de pensions a le plus souvent des conséquences qui s'étalent sur de nombreuses années, ce qui fait que l'économie globale est plus importante qu'il n'y paraît.

Depuis l'insertion de la mesure dans la législation sur les pensions, la disposition qui fonde cette mesure a été reprise dans les lois successives et les motifs sont restés les mêmes.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 5, § 9, 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, confirmé par l'article 5, § 1er, de la loi du 13 juin 1997.

La juridiction *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole le principe d'égalité et de non-discrimination « en tant que cette disposition n'attribue pas la pension dont le montant est inférieur au montant indexé de 86,32 euros, alors que l'article 15 de la loi citée du 26 juillet 1996 accorde au Roi, en matière de pensions légales, des pouvoirs spéciaux qui ne semblent éventuellement pas tous correspondre à l'objectif de l'article 2 de cette loi et que la plupart des compétences visées à l'article 15 sont définies de manière relativement vague, large, voire en termes imprécis, en ayant pour effet qu'une catégorie déterminée de citoyens est éventuellement privée de manière discriminatoire de garanties constitutionnelles ».

B.2. L'article 5, § 9, de l'arrêté royal précité du 23 décembre 1996 (*Moniteur belge* du 17 janvier 1997) énonce :

« La pension, dont le montant est inférieur à 86,32 EUR par an, n'est pas attribuée. Ce montant est lié à l'indice-pivot 103,14 (base 1996 = 100) et varie conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants ».

L'arrêté royal précité a été confirmé par l'article 5, § 1er, de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et [de] la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » (*Moniteur belge* du 19 juin 1997), qui énonce :

« Est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur :

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 ».

B.3.1. La mesure litigieuse remonte à l'article 10 de la loi de redressement du 10 février 1981 relative aux pensions du secteur social (*Moniteur belge* du 14 février 1981), qui a complété comme suit l'article 10, § 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés :

« Lorsque le montant de pension est inférieur à 500 francs par an, il n'est pas alloué. Ce montant est lié à l'indice 114,20. Il varie conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 ».

B.3.2. Cette disposition a été abrogée au 1er janvier 1991 et remplacée par la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général (*Moniteur belge* du 15 août 1990), nonobstant quoi elle reste applicable aux pensions de retraite et de survie qui ont pris cours effectivement et pour la première fois avant le 1er janvier 1991.

L'article 3, § 9, de la loi précitée du 20 juillet 1990 énonce :

« La pension, dont le montant est inférieur à 500 francs par an, n'est pas attribuée. Ce montant est lié à l'indice 114,20 et varie conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants ».

C'est par ailleurs à l'article 3 de la loi du 20 juillet 1990 qu'il est fait référence dans le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal précité du 23 décembre 1996, rapport où il est précisé que cet article est repris, légèrement modifié, à l'article 5 de l'arrêté royal.

B.4.1. Il convient tout d'abord de déduire de la question préjudicielle que la Cour est invitée à répondre à la question de savoir si une catégorie déterminée de citoyens n'est pas privée de manière discriminatoire de certaines garanties constitutionnelles, en particulier celles qui sont mentionnées aux articles 23, 33, 36, 105 et 108 de la Constitution, en tant que la disposition litigieuse aurait été adoptée en méconnaissant les limites de l'habilitation contenue dans l'article 15 de la loi précitée du 26 juillet 1996, dont les pouvoirs spéciaux qui ont été conférés « ne semblent pas tous correspondre à l'objectif de l'article 2 de cette loi » et alors que « la plupart des compétences visées à l'article 15 sont définies de manière relativement vague, large, voire en termes imprécis ».

B.4.2. Du fait de la confirmation par l'article 5, § 1er, de la loi précitée du 13 juin 1997, la disposition litigieuse doit être considérée comme une norme ayant force de loi, par laquelle le législateur doit être réputé s'être approprié les règles édictées dans cet arrêté par le pouvoir exécutif, règles qui sont soumises en tant que telles à la censure de la Cour.

B.4.3. Bien que le législateur fédéral ne puisse en principe pas déléguer au Roi l'essentiel d'une compétence que la Constitution lui réserve, il peut cependant, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, dans des circonstances qui peuvent justifier le recours aux pouvoirs spéciaux, confier au Roi le soin de régler une matière réservée. A cet effet, il est en tout cas requis que le législateur délègue expressément cette compétence et que les arrêtés royaux pris dans le cadre de cette délégation soient soumis, dans un délai raisonnable, au législateur, en vue de leur confirmation.

B.4.4. L'article 179 de la Constitution énonce :

« Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi ».

Sans qu'il soit besoin d'examiner si les principes rappelés en B.4.3 s'appliquent aux pensions visées dans la disposition constitutionnelle précitée, il suffit de constater, en réponse à la question préjudicielle, que la mesure litigieuse trouve son fondement dans l'article 15 de la loi du 26 juillet 1996 portant organisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (*Moniteur belge* du 1er août 1996) et contribue à « moderniser la

gestion de la sécurité sociale par le biais d'une simplification des obligations administratives », ce qui, conformément à l'article 2, 5°, de cette même loi, est considéré comme un des principes de base.

Enfin, cette mesure se situe dans la ligne des antécédents législatifs mentionnés en B.3.1 et B.3.2.

B.4.5. Le principe d'égalité et de non-discrimination, en tant qu'il est lu en combinaison avec les autres articles de la Constitution mentionnés dans la question préjudicielle, n'est dès lors pas violé.

B.5. La disposition litigieuse, qui a force de loi, établit une différence de traitement entre des catégories de personnes qui ont fourni des prestations de travailleur salarié sur lesquelles est fondé l'octroi du droit à une pension légale, en fonction de la hauteur du montant de la pension à laquelle les prestations fournies peuvent donner droit.

Il est donc effectivement établi une différence de traitement, sur la base de critères spécifiques, entre les bénéficiaires d'une pension, différence de traitement dont la Cour peut contrôler la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.6. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la hauteur du montant de la pension sur une base annuelle qui pourrait être allouée aux travailleurs salariés qui atteignent l'âge de la pension, en fonction des prestations qu'ils ont fournies.

L'objectif majeur de la mesure, qui a été instaurée la première fois en 1981, consistait à éviter que de très petites pensions soient allouées et payées alors que leur coût administratif serait proportionnellement très élevé (*Doc. parl.*, Sénat, 1980-1981, n° 564/2, p. 24). Bien qu'il se soit agi d'une mesure d'économie, celle-ci fut néanmoins jugée acceptable, puisqu'elle laissait intacte la philosophie du système (*ibid.*, p. 29). Cet objectif était et reste légitime et la mesure est pertinente pour atteindre cet objectif.

Enfin, la mesure ne s'applique qu'aux pensions dont le montant sur une base annuelle est très peu élevé et n'a, en tant que telle, pas d'effets disproportionnés, ni à l'égard des personnes ayant des revenus suffisants, issus notamment d'autres droits à la pension, comme c'est le cas du demandeur devant le juge *a quo*, ni à l'égard de personnes ayant des revenus insuffisants, lesquelles peuvent prétendre au revenu garanti pour personnes âgées.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5, § 9, 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, confirmé par la loi du 13 juin 1997, ne viole pas les articles 10 et 11, lus ou non en combinaison avec les articles 23, 33, 36, 105 et 108, de la Constitution.

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 21 septembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts