

---

164

Numéro du rôle :

---

Arrêt n° 7/91  
du 18 avril 1991

---

A R R E T

---

En cause : La question préjudicielle posée par la Cour du travail de Mons par arrêt du 13 décembre 1989 en cause de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) contre DEWITTE.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et I. PETRY,  
et des juges J. WATHELET, L. DE GREVE, M. MELCHIOR, H. BOEL  
et L. FRANCOIS,  
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,  
présidée par le président I. PETRY,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\* \*

**I. OBJET**

Par arrêt du 13 décembre 1989, la huitième chambre de la Cour du travail de Mons a, dans une affaire de pension de survie opposant Mme Marguerite DEWITTE à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), rendu une décision par laquelle elle surseoit à statuer jusqu'à ce que la Cour d'arbitrage ait statué à titre préjudiciel sur la question suivante : "L'article 142 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions ne viole-t-il pas le principe de l'égalité des Belges en mêlant et en confondant les pensions à charge des pouvoirs publics et celles du secteur privé et ce, au seul bénéfice de ces dernières, principalement au préjudice des anciens agents du secteur public ?".

**II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE**

L'époux de Mme DEWITTE, décédé en 1983, fut successivement :

- ouvrier de 1947 à 1960;
- entrepreneur de maçonnerie de 1960 à 1963;
- ouvrier de 1964 à 1966;
- agent de police du 1er avril 1966 au 2 juin

1983.

Mme DEWITTE a introduit, auprès des autorités compétentes, des demandes d'octroi de pensions de survie auxquelles les activités professionnelles de son mari donnaient ouverture en qualité, respectivement, de salarié, d'indépendant et d'agent public.

Les pensions de travailleur salarié et d'agent public lui ont été octroyées.

La pension de travailleur indépendant lui a été refusée par l'INASTI par application du principe de l'unité de carrière tel qu'il est formulé à l'article 19 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, rétabli par l'article 142 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension.

L'INASTI considère que les fractions de carrière exprimant l'importance de chacune des pensions dépassent l'unité, de telle sorte qu'en application de l'article 19 précité, la pension d'indépendant doit être réduite (en l'espèce, à néant).

Contestant la manière dont la fraction de carrière exprimant l'importance de la pension d'agent public de son époux avait été calculée par l'INASTI, Mme DEWITTE adressa au tribunal du travail de Charleroi une requête tendant à réformer la décision de l'INASTI.

Par jugement du 1er avril 1988, le tribunal fit droit à la demande de Mme DEWITTE.

L'INASTI a interjeté appel de ce jugement devant la Cour du travail de Mons; selon l'INASTI, le premier juge a méconnu les dispositions légales régissant le calcul des fractions de carrière en prétendant que le principe de l'unité de carrière se fondait uniquement sur une notion de durée,

alors que l'article 19 de l'arrêté royal n° 72 fait référence non seulement à

cette notion mais également à celle de pourcentage et à tout autre critère à l'exclusion d'un rapport de montant.

La Cour du travail considère que l'article 19 précité profite au seul régime des travailleurs indépendants, lequel tire avantage des bénéfices accordés aux travailleurs d'autres régimes de sécurité sociale et que, par ailleurs, en cas de dépassement de l'unité de carrière, le régime du secteur privé tire avantage du régime du secteur public puisque c'est à ce dernier qu'il appartient de servir une pension à ceux de ses agents pouvant justifier d'une unité de carrière complète, de telle sorte que lesdits agents supportent seuls le poids de la solidarité nationale qui est à la base du régime de pensions.

C'est sur la base de ces considérations et sur avis conforme de l'auditeur que la Cour du travail a saisi la question préjudicielle énoncée ci-dessus.

### **III. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR**

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi reçue au greffe le 19 décembre

1989.

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 en date du 11 janvier 1990 n'y avoir lieu en l'espèce à application des

articles 71 et 72 de la loi organique précitée.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 12 janvier 1990 remises aux destinataires les 15, 16, 17 et 19 janvier 1990.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 11 janvier 1990.

L'INASTI a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 14 février 1990.

Par ordonnance présidentielle du 1er mars 1990 répondant une requête de l'Exécutif flamand, le délai pour introduire un mémoire a été prorogé jusqu'au 16 mars 1990.

Cette ordonnance a été notifiée au requérant par lettre recommandée à la poste le 1er mars 1990 remise au destinataire le 2 mars 1990.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 mars 1990.

Copies des mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique de la Cour, par lettres recommandées à la poste le 19 mars 1990 et remises aux destinataires le 20 mars 1990.

Aucun mémoire en réponse n'a été introduit.

Par ordonnances du 5 juin 1990 et du 11 décembre 1990, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu respectivement jusqu'au 19 décembre 1990 et jusqu'au 19 juin 1991.

Par ordonnance du 16 janvier 1991, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 6 février 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 18 janvier 1991 remises aux destinataires les 21 et 22 janvier 1991.

A cette audience :

- ont comparu

Me P. VAN GEHUCHTEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'INASTI, établissement public dont le siège est établi place J. Jacobs 6, à 1000 Bruxelles;

Me P. DEVERS, avocat du barreau de Gand, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, à 1040 Bruxelles;

- les juges L. FRANCOIS et H. BOEL 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 du 6 janvier 1989 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. EN DROIT

##### En ce qui concerne la question préjudicielle

- 1.A.1. La question préjudicielle a été posée par la Cour du travail dans les termes repris ci-avant sub I.
- 1.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand rappelle l'énoncé de la question préjudicielle et les termes de l'article 27, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage selon lesquels "le cas échéant, elle (la question préjudicielle) précise (...) les articles pertinents de la Constitution ou des lois spéciales. Toutefois, la Cour d'arbitrage peut reformuler la question préjudicielle posée". Il estime qu'il appartiendra à la Cour de décider si la question posée satisfait à ces dispositions et si les articles pertinents de la Constitution sont aussi bien l'article 6 que l'article 6bis.
- 1.B. La Cour tient sa compétence de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Dans la présente affaire, elle

doit statuer sur base de l'article 26, § 1er, 3° de cette loi, qui dispose :

"Art. 26. § 1er. La Cour d'arbitrage statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à : (...)

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis de la Constitution, des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution."

Par les mots "le principe de l'égalité des Belges", la question se réfère aux articles 6 et 6bis de la Constitution.

En ce qui concerne la disposition faisant l'objet de la question préjudicielle

2.B.1. L'article 142 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension (M.B. du 22 mai 1984) a rétabli dans la version suivante l'article 19 de l'arrêté royal n° 72 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants (abrogé par la loi du 6 février 1976) :

"Lorsque le travailleur indépendant 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 fraction représentative de la carrière professionnelle qui est prise en considération pour le calcul de la pension de retraite comme travailleur indépendant est diminuée autant qu'il faut 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 indépendant 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 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 la fraction représentative de la carrière professionnelle est diminuée;
- 3° quelles fractions de pension 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 produit ses effets au 1er janvier 1984 (art. 154 de la loi du 15 mai 1984 précitée).

Elle a été exécutée par les articles 57 à 60 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, modifiés par les arrêtés royaux des 20 septembre 1984 et 15 avril 1985 sans qu'il soit fait usage, à cette occasion, du pouvoir conféré au Roi de déterminer dans quels cas la réduction ne serait pas appliquée.

- 2.B.2. Il résulte de la disposition en cause que l'importance respective de chaque pension octroyée à l'issue d'une carrière mixte comprenant une activité de travailleur indépendant doit être exprimée sous forme de fractions et que, lorsque la somme de ces fractions dépasse l'unité, c'est la fraction représentant la carrière de travailleur indépendant qui doit être diminuée pour ramener cette somme à l'unité.

En ce qui concerne les arguments des parties

- 3.A.1. Dans son mémoire, l'INASTI s'attache à exposer la notion d'unité de carrière. Il indique qu'elle apparaît dans le régime de pension tant des travailleurs salariés (art. 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967) que des travailleurs indépendants.

Pour l'INASTI, il s'agit : "d'un principe de réduction en vertu duquel, lorsqu'une personne peut prétendre à une pension de retraite ou de survie de travailleur indépendant et à une pension de même nature (soit respectivement une pension de retraite ou une pension de survie) conformément à un ou plusieurs autres régimes de pension, le total des fractions qui, pour chaque pension (y compris donc celle de travailleur indépendant) en expriment l'importance, ne peut dépasser l'unité.

Si celle-ci est dépassée, la fraction représentative de la carrière professionnelle, prise en considération pour le calcul de la pension (de retraite ou de survie, selon le cas) de travailleur indépendant est diminuée d'autant qu'il faut pour réduire à l'unité le total des fractions, qui exprime l'importance de toutes les

pensions".

La disposition attaquée, qui consacre ce principe, a permis au Roi de déterminer les cas dans lesquels la fraction en cause n'est pas réduite, de fixer le mode de réduction de cette fraction et de préciser les fractions qui ne sont pas prises en considération; c'est de ces mesures d'exécution que résulte, selon l'INASTI, une situation qui peut être profitable aux bénéficiaires de pensions du secteur public.

- 3.A.2.1. L'INASTI poursuit en exposant que le principe de l'égalité des Belges devant la loi signifie qu'"ils doivent être bénéficiaires des mêmes avantages, soumis aux mêmes obligations et traités dans un même sens, dès qu'ils se trouvent dans des situations identiques ou dans des conditions analogues"; et de rappeler la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans son arrêt du

13 octobre 1989 et de la Cour de cassation dans ses arrêts des 20 novembre 1975 et 10 octobre 1977.

- 3.A.2.2. L'INASTI estime que l'article 19 de l'arrêté royal n° 72 répond aux exigences résultant de ce principe : les critères sur lesquels il se fonde sont susceptibles de s'appliquer à tous les travailleurs qui, en matière de pensions, peuvent faire valoir une carrière mixte; ces critères trouvent leur base dans l'importance respective des fractions d'ouverture du droit à la pension

dans les différents régimes concernés et sont tirés de la différence de statuts régissant les catégories visées de bénéficiaires : concours de pensions du secteur privé et concours de celles-ci avec des pensions du secteur public; les critères permettent de distinguer nettement ceux que l'on veut englober dans la catégorie concernée et il existe un rapport logique entre ces critères et le but du régime que la loi applique à la catégorie définie d'après ces critères.

3.A.2.3. L'INASTI conclut en indiquant qu'une éventuelle différenciation - qu'il considère d'ailleurs, contrairement à la Cour du travail, comme favorable aux bénéficiaires des pensions du secteur public - ne pourrait résulter que des mesures d'exécution de l'article 19 précité; or le contrôle de la validité de celles-ci ne relève pas de la compétence de la Cour.

4.A.1. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand rappelle les termes de l'article 19 de l'arrêté royal n° 72 et énumère les mesures d'exécution qui le concernent; il indique que le Roi n'a, à ce jour, pas fait usage du

pouvoir Lui permettant de ne pas prendre en considération les fractions de pensions accordées en vertu d'autres régimes que celui des travailleurs indépendants.

Il en déduit que le principe de l'unité de carrière profite toujours, en cas de dépassement de l'unité, au secteur des indépendants et

désavantage le secteur public (mais pas nécessairement les anciens agents du secteur public comme pense pouvoir l'affirmer l'arrêt de la Cour du travail); ce régime profite toujours à l'INASTI au détriment soit de l'O.N.S.S., soit des organismes compétents pour les pensions du secteur privé ou du secteur public mais il ne constitue pour les individus en tant que tels aucun avantage ou préjudice direct.

Il s'agira donc de déterminer si les personnes morales de droit public sont porteuses des droits subjectifs garantis par les articles 6 et 6bis de la Constitution et peuvent, dans leurs rapports mutuels, invoquer ces dispositions; l'Exécutif flamand ne le pense pas.

- 4.A.2. Subsidiairement, l'Exécutif flamand, après avoir relevé que le grief adressé à l'article 19 est, en cas de concours de pensions, de faire profiter l'INASTI du principe de l'unité de carrière au lieu de suivre, par exemple, le principe de la proportionnalité, rappelle la portée de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat concernant le principe d'égalité.

Il expose que le régime belge de sécurité sociale est organisé en fonction des diverses catégories professionnelles : l'ensemble de la population n'est pas soumis à un régime unique, par exemple

de pensions, mais à plusieurs régimes qui, en fonction des catégories professionnelles, diffèrent entre eux en matière tant de droits et d'obligations des bénéficiaires que de financement par l'Etat : la solidarité instaurée se limite à une solidarité professionnelle sur laquelle se greffe, à titre de correction, une solidarité nationale qui s'exprime, in casu, dans l'article 19 de l'arrêté n° 72 qui organise l'unité de carrière de telle sorte que les réductions des pensions octroyées n'interviennent que dans le secteur où les droits du citoyen sont les plus réduits (à savoir celui des indépendants); le critère de pertinence est ainsi rencontré.

4.A.3. De plus, selon l'Exécutif flamand, l'inégalité entre les différents régimes de pension (en ce qui concerne tant ceux qui les administrent que ceux qui en bénéficient) n'est qu'apparente dès lors qu'il y a lieu de mettre en rapport la réglementation relative à l'unité de carrière avec la structure et les moyens de financement des différents régimes : cette inégalité est en effet éclipsée par le mode de financement par l'Etat, direct ou indirect, de ces différents régimes : ainsi, le financement des pensions des agents définitifs des services publics est-il complètement et directement assuré par l'Etat; celui des travailleurs salariés l'est par une subvention de l'Etat, calculée d'après des critères prédéterminés; celui des indépendants

l'est par une subvention annuelle (financement

résiduaire) de l'Etat.

Il faut donc, estime l'Exécutif flamand, considérer l'apparente inégalité de traitement entre les différents régimes à la lumière des modes de financement dont ils bénéficient : dans ce cadre, l'inégalité est insignifiante et sa correction au profit d'un principe de proportionnalité aurait pour seul effet d'entraîner une évolution dans le mode de financement par voie de subvention et de réduire les droits du citoyen individuel (puisque actuellement la limitation ne se produit qu'à l'égard du régime le moins favorable, celui des indépendants).

- 5.B.1. La disposition en cause vise à déterminer, dans le calcul de la pension d'un travailleur indépendant ayant une carrière mixte, la part respective de chacune des activités constituant cette carrière et, par là, à répartir la charge financière de cette pension entre les régimes de pension concernés. Elle vise également à éviter que soit octroyée une pension pour l'établissement de laquelle la somme des parts précitées, exprimées sous forme de fractions, dépasserait l'unité.
- 5.B.2. En disposant que c'est la part afférente à la carrière de travailleur indépendant qui est réduite lorsque la limite fixée par la loi est dépassée, la disposition en cause n'introduit pas de distinction entre les bénéficiaires de pensions.

La circonstance que la disposition en question exercerait une influence sur la répartition de la

charge financière des pensions entre les différents régimes n'a pas en soi d'incidence sur les droits respectifs des bénéficiaires de ceux-ci. Les différents régimes de pension ne sont pas des personnes bénéficiaires des dispositions des articles 6 et 6bis de la Constitution.

5.B.3. L'article 142 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension rétablissant l'article 19 de l'arrêté royal n° 72 ne méconnaît pas le principe d'égalité contenu dans les articles 6 et 6bis de la Constitution.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit :

l'article 142 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension ne viole pas les articles 6 et 6bis de la Constitution.

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 18 avril 1991.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

I. PETRY