

La problématique de l'harmonisation des régimes de pension.

La Constitution belge énonce, en son article 10, que tous les belges sont égaux devant la loi. Il s'agit là du 'principe d'égalité'. Ce principe s'applique dans les différentes branches du droit.

Par ailleurs, les pensions légales sont organisées autour de trois catégories professionnelles : les salariés, les indépendants et les fonctionnaires. Ces catégories sont profondément ancrées dans l'histoire de la Belgique et plus particulièrement, dans l'histoire du droit social et l'évolution du monde du travail.

A l'heure où l'on parle de plus en plus du vieillissement de la population et où les pensions de retraite retiennent l'attention, il est sans doute intéressant d'examiner les différents régimes de pension à la lueur du principe d'égalité. En d'autres termes, la différence de régime de pension en fonction de la catégorie professionnelle est-elle compatible ou non avec le principe d'égalité tel qu'énoncé par la Constitution ?

Pour clore rapidement la discussion, on pourrait évidemment se retrancher derrière un argument souvent avancé, à savoir que salariés, indépendants et fonctionnaires sont trois catégories professionnelles qui ne sont pas comparables. En matière de pensions, la Cour constitutionnelle elle-même énonce régulièrement qu'en raison de leur objectif, de leur financement et de leurs conditions d'octroi, les régimes de pension ne sont pas comparables. Mais est-ce aussi évident qu'il n'y paraît ? Si l'on se penche sur l'évolution de l'égalité entre catégories professionnelles dans les autres secteurs de la sécurité sociale, il est aisé de constater que la non-comparabilité des catégories professionnelles est loin d'être une évidence. Nous sommes en effet face au résultat ou, à tout le moins, à l'interaction de deux phénomènes évolutifs : d'une part, l'évolution de la notion de 'principe d'égalité', d'autre part, l'évolution de notre système de sécurité sociale, le tout englobé ou plutôt encadré dans et par une société qui a considérablement évolué depuis l'inscription du principe d'égalité dans la Constitution et depuis la mise en œuvre des différents régimes de pension.

En matière de comparabilité, il a déjà été démontré que la comparabilité (ou non) de deux catégories est étroitement liée au cadre de référence dans lequel cette comparaison est effectuée ainsi qu'à l'angle choisi pour aborder la question¹. En d'autres termes, il ne s'agit pas de savoir si salariés, indépendants et fonctionnaires sont des catégories comparables dans l'absolu, *in abstracto* mais bien de déterminer si, dans le cadre délimité par la question posée et compte tenu de l'angle retenu pour examiner cette question, les catégories avancées sont comparables ou non. En l'occurrence, il s'agit de savoir si, en matière de pensions légales, salariés, indépendants et fonctionnaires sont comparables. Si l'on s'en tient à l'affirmation classique de la Cour constitutionnelle énoncée précédemment, nous pouvons démontrer qu'aujourd'hui, cette assertion ne conduit pas à exclure la comparabilité de ces trois catégories professionnelles, au contraire². Nous pouvons donc considérer ici qu'en matière de pensions légales, salariés, indépendants et fonctionnaires sont comparables.

Par ailleurs, si nous poursuivons l'examen de la question posée initialement selon le schéma de contrôle de la Cour constitutionnelle, il convient aussi de s'interroger sur l'objectif du législateur (critère téléologique). L'objectif du législateur peut être abordé selon deux angles distincts. (1) D'une part, quel était l'objectif du législateur lorsqu'il a établi une protection sociale structurée autour de

¹ V. FLOHIMONT, « Comparaison et comparabilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : rigueur ou jeu de hasard ? », *RBDC*, 2008, pp. 217-235.

² Pour la démonstration complète, voyez V. FLOHIMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, Die Keure, à paraître.

trois catégories professionnelles. En d'autres termes, pourquoi a-t-il établi une distinction entre salariés, indépendants et fonctionnaires ? (2) D'autre part, quel était l'objectif du législateur lorsqu'il a adopté les dispositions relatives aux régimes de pension légale. Autrement dit, quel est, quels sont, le ou les buts de ces régimes ? Sur la base d'une étude des différents textes législatifs, documents préparatoires et autres archives du Royaume depuis la fin du XVIII^{ème} siècle, nous pouvons affirmer que l'organisation de notre protection sociale autour de trois catégories professionnelles est essentiellement historique et en majeure partie la résultante de l'interaction entre les valeurs sociétales à diverses périodes, les priorités des gouvernants, les aspirations des différentes classes sociales et ... les moyens budgétaires ! Il est impossible d'exposer en quelques lignes les éléments qui nous amènent à cette conclusion. Néanmoins, puisque cette journée est consacrée au secteur public, nous nous attarderons plus spécifiquement dans notre exposé sur les pensions des fonctionnaires que d'aucuns défendent bec et ongles tandis que d'autres ne rêvent que de restreindre. Le débat est-il aussi simple que cela ?