

Numéro du rôle : 1186
Arrêt n° 8/99 du 28 janvier 1999

ARRET

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 11, § 3, de la loi du 16 juin 1960 plaçant sous la garantie de l'Etat belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi, et portant garantie par l'Etat belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci, posée par la Cour de cassation.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du référendaire R. Moerenhout, faisant fonction de greffier, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 17 octobre 1997 en cause de A. Burgin et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 31 octobre 1997, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 16 juin 1960 plaçant sous la garantie de l'Etat belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi, et portant garantie par l'Etat belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci, en établissant, par son article 11, § 4 [lire : § 3], en ce qui concerne l'indexation des rentes et majorations visées à l'article 3, alinéa 1er, *litterae* a et d, de la même loi, une différence de traitement entre, d'une part, les bénéficiaires de nationalité belge ou ressortissants de pays avec lesquels aura été conclu un accord de réciprocité et, d'autre part, les bénéficiaires étrangers ressortissants d'autres pays, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dix ressortissants suisses se pourvoient en cassation contre un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 9 janvier 1996; cet arrêt avait confirmé la décision, prise en première instance, rejetant la demande des précités de voir condamner l'Etat belge à leur verser une pension équivalente à celle proméritee par des ressortissants belges placés dans les mêmes conditions.

La seconde branche du second moyen invoqué à l'appui du pourvoi soulève la question de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 11, § 4, de la loi du 16 juin 1960, en ce que cette disposition opère une différence de traitement, fondée sur la nationalité, dans le bénéfice de l'indexation des rentes et majorations visés à l'article 3, alinéa 1er, *litterae* a et d, de la loi précitée. La Cour de cassation pose en conséquence la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 31 octobre 1997, 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 n'y avoir 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 23 janvier 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 février 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- A. Burgin, demeurant à CH-4414 Fullingsdorf, Mittlerer Rainweg, L. Delabays, demeurant à CH-1212 Grand Lancy, Fraisières 13, K. Hager, demeurant à CH-3073 Gümligen, Beethovenstraße 31, P. Hangartner, demeurant à CH-1066 Epalinges, Pierraz 10, M. Hepp, demeurant à CH-3800 Unterseen, Seestraße 79/F, P. Hürlimann, demeurant à CH-5400 Baden, Zürcherstraße 68/A, H. Lanz, demeurant à CH-4145 Gempen, G. Maréchal, demeurant à CH-1293 Bellevue, Chamâts 3, H. Meier, demeurant à CH-8962 Bergdietikon, Rosenweg 6, et J. Siedler, demeurant à CH-1508 Oleyrer, Cabutz 68, faisant élection de domicile rue Capitaine Crespel 2/4, 1050 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 mars 1998;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 9 mars 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 mars 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 10 avril 1998;

- A. Burgin et autres, précités, par lettre recommandée à la poste le 17 avril 1998.

Par ordonnances du 25 mars 1998 et du 29 septembre 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 31 octobre 1998 et 30 avril 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 18 novembre 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 9 décembre 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 19 novembre 1998.

A l'audience publique du 9 décembre 1998 :

- ont comparu :

. Me P. Gérard, avocat à la Cour de cassation, Me M. Spandre, Me P. Claeys et Me E. Maron *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour A. Burgin et autres;

. Me J. Kirkpatrick, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. En droit

- A -

Position des parties

A.1.1. A titre principal, le Conseil des ministres conteste que les demandeurs satisfassent aux conditions prévues par l'article 191 de la Constitution, et à la jurisprudence de la Cour y relative, pour se prévaloir des principes d'égalité et de non-discrimination; fait défaut l'exigence de séjourner en Belgique, dès lors que tous les demandeurs en cassation sont domiciliés en Suisse. Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la Cour de cassation que les demandeurs ne se trouvent pas dans les conditions requises pour invoquer les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.2. Pour les demandeurs en cassation, exiger que les intervenants puissent se prévaloir des articles 10 et 11 de la Constitution aboutit à ajouter une troisième condition à celles imposées par l'article 87, § 1er, de la loi spéciale. En outre, l'arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990 a déclaré recevable le recours de sociétés de droit étranger n'ayant pas de siège en Belgique; la disposition en cause n'opère pas une distinction entre Belges et étrangers mais bien entre étrangers, de telle sorte que l'exception prévue par l'article 191 de la Constitution est irrelevante, les intervenants pouvant dès lors se prévaloir des mêmes droits que les Belges, y compris les articles 10 et 11 de la Constitution. Enfin, il est relevé, à titre subsidiaire, que les intervenants présentent un lien de rattachement manifeste avec la Belgique, que ce soit par les cotisations payées, par le fait que les avoirs des caisses coloniales ont été investis sur le territoire belge, par le recours aux juridictions judiciaires qui s'impose aux intervenants et par l'élection de domicile au cabinet d'un avocat établi en Belgique.

Quant au fond

Position des demandeurs en cassation

A.2.1. Ceux-ci décrivent tout d'abord le régime de pension, respectivement avant et après la loi du 16 juin 1960.

A.2.2. Le régime originaire (en particulier le décret colonial du 10 octobre 1945 et les arrêtés pris en exécution de son article 60), relevant du droit congolais, consacre un système mixte basé en ordre principal sur la capitalisation; les rentes et allocations de retraite et de survie pouvaient par ailleurs être majorées par le Roi en vertu de l'article 60 précité.

Bénéficiant d'un financement quasi exclusivement privé, ce régime était mis en oeuvre par trois organismes : la Caisse coloniale des pensions et allocations familiales, le Fonds colonial d'allocations pour employés et le Fonds spécial d'allocations. Les demandeurs ont cotisé à ces trois organismes de la même manière et selon les mêmes critères que les affiliés belges et les rentes de vieillesse servies dans ce régime n'opéraient aucune distinction entre affiliés.

A.2.3. La loi du 16 juin 1960 érige en établissements publics de droit belge et met sous le contrôle et la garantie de l'Etat belge les trois organismes précités, le régime originaire prédécrit devenant un système de sécurité sociale belge; par ailleurs, l'Etat belge s'approprie les avoirs des caisses coloniales, y compris leurs placements. Par application des articles 3 et 11 de la loi, les demandeurs, de nationalité suisse, « ne touchent qu'une rente de vieillesse qui ne représente actuellement que 10 p.c. environ du montant que touche un Belge ou un étranger assimilé qui a cotisé de la même façon qu'eux ».

S'agissant de ces étrangers assimilés aux Belges, le mémoire invoque la convention de réciprocité entre l'Etat belge et la Suisse du 17 juin 1952, et notamment son article 18(2), prévoyant le maintien des droits acquis, nonobstant l'abrogation opérée par la convention du 25 septembre 1975. Par ailleurs, est critiquée l'interprétation de l'Etat belge selon laquelle ces deux conventions ne seraient pas applicables dans le cadre de l'article 11, § 4, de la loi

du 16 juin 1960, avec comme conséquence que les auteurs du mémoire perçoivent des rentes plafonnées au montant de 1960, à l'inverse des Belges qui perçoivent, eux, une rente indexée.

A.3.1. La seconde partie du mémoire examine l'article 11, § 4, en cause au regard des différents critères de compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.2. Les catégories que cette disposition distingue sont comparables. En effet, avant que la loi n'opère la discrimination contestée, les intervenants ainsi que les Belges et étrangers y assimilés se trouvaient sur le même territoire, le Congo, et participaient sans distinction au même système obligatoire de sécurité sociale. Sur le plan de la comparabilité, le seul critère de référence est le régime colonial de sécurité sociale, et non le nouveau système, précisément contesté.

Le critère utilisé - celui de la nationalité - était inexistant dans le régime originaire. Quant à l'objectif poursuivi par la loi du 16 juin 1960, elle visait à « garantir les droits acquis par les salariés du secteur privé au Congo en raison des paiements imposés par la sécurité sociale », objectif au regard duquel l'article 11, § 4, est estimé incohérent.

A.3.3. L'introduction *a posteriori* du critère de réciprocité basé sur la nationalité romprait avec l'équité fondant le système originaire et introduirait une discrimination dans la redistribution des richesses alors que, précisément, dans un système fondé sur la capitalisation, les richesses sont distribuées au prorata des contributions de chacun. En toute hypothèse, le critère de réciprocité apparaîtrait disproportionné en raison tant de la gravité de ses effets que de la violation des articles 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et 1er du Premier Protocole additionnel qu'il consacre.

La Cour européenne des droits de l'homme, selon le mémoire, interprète l'article 1er précité comme garantissant le droit de propriété au sens large et adopte une conception extensive de la notion de bien, y incluant les droits de créance. Il est relevé en particulier que la réduction de près de 90 p.c. à laquelle aboutit la disposition en cause affecte « la substance même du droit de rester bénéficiaire du système d'assurance vieillesse », au sens où la Commission européenne a utilisé cette notion dans l'affaire *Müller c/ Autriche*, de telle sorte qu'elle est contraire à l'article 1er précité. De même, le mémoire allègue la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'article 1er précité, en invoquant à l'appui de cette conclusion l'arrêt de la Cour européenne du 16 septembre 1996, prononcé dans l'affaire *Gaygusuz c/ Autriche*, dont les faits seraient entièrement comparables à ceux en cause en l'espèce.

A.4. Dans leur mémoire en réponse, les demandeurs en cassation complètent leurs critiques de la loi du 16 juin 1960. Celle-ci, pour satisfaire au principe de pertinence, aurait dû non seulement mettre à la disposition des intervenants la part de cotisations versées à la Caisse des pensions, mais aussi les plus-values obtenues grâce à leurs investissements en Belgique de même que la part des cotisations versées au Fonds d'allocation qui devait servir à corriger les effets de l'érosion monétaire, c'est-à-dire à indexer les rentes. Par ailleurs, ce serait à tort que le Conseil des ministres invoque le principe de la succession d'Etat et la responsabilité des nouveaux Etats indépendants, dès lors que, par la saisie opérée par l'Etat belge des avoirs des organismes coloniaux, il est devenu directement responsable des personnes ayant cotisé auprès desdits organismes. Enfin, le rapport de 42,1 p.c. entre les avoirs et les engagements des organismes est également contesté, tant en ce qui concerne son mode de calcul que son montant.

A.5. A titre subsidiaire, à supposer que la Cour estime compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution le critère de réciprocité utilisé par l'article 11, § 4, en cause, il lui incombe de vérifier si l'interprétation que donne l'Etat à cette disposition - un accord postérieur et spécifique - ne viole pas les dispositions constitutionnelles précitées, dès lors que cette interprétation aggrave encore les effets dudit critère.

Il est relevé en particulier que l'exigence d'un accord spécifique et postérieur aboutit à priver de façon certaine de l'assimilation les ressortissants de pays n'ayant pas eux-mêmes de colonie, tel la Suisse, de tels pays n'ayant pas en effet, par hypothèse, l'occasion d'offrir aux ressortissants belges les mêmes avantages qu'à leurs ressortissants.

L'interprétation rigoureuse faite par l'Etat belge est encore plus critiquable, dès qu'est opérée la comparaison avec la situation faite aux ressortissants communautaires, après que la Cour de justice ait condamné la Belgique pour le traitement différent que la loi du 16 juin 1960 réserve aux Belges et ressortissants communautaires.

Le mémoire prie dès lors la Cour « d'indiquer l'interprétation de la disposition litigieuse qui lui permet d'échapper au constat d'inconstitutionnalité ».

Position du Conseil des ministres

A.6. Dans une première partie de son mémoire, le Conseil des ministres rappelle le régime de sécurité sociale en vigueur au Congo avant l'indépendance, et souligne en particulier que les décrets en vigueur ne prévoyaient aucune indexation du montant des prestations sociales.

En ce qui concerne la loi du 16 juin 1960, dont la portée et certains travaux préparatoires sont exposés, il est souligné qu'elle poursuivait deux objectifs distincts : d'une part, garantir les droits acquis par les bénéficiaires en raison de versements de cotisations avant l'indépendance, garantie accordée à tous les bénéficiaires, belges ou étrangers; d'autre part, accorder à certains bénéficiaires des prestations supplémentaires, et notamment l'indexation des rentes, pour lesquelles les réserves disponibles des organismes coloniaux étaient insuffisantes.

A.7.1. Le Conseil des ministres, à titre subsidiaire, estime compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution l'article 11, § 4, en cause, de même que le critère de nationalité que cette disposition utilise.

A.7.2. Il est tout d'abord soutenu que les deux catégories de personnes visées par l'article 11, § 4, ne sont pas comparables, dès lors que « tous les demandeurs sont domiciliés dans la Confédération helvétique » et n'ont pas séjourné en Belgique durant la période d'accomplissement des prestations prises en considération par la loi du 16 juin 1960 pour le calcul des prestations de sécurité sociale; sur le plan de la comparabilité, est jugé irrelevante l'argument tiré du fait que les deux catégories de personnes ont cotisé dans la même mesure au même système de sécurité sociale.

A.7.3. Tant le critère de la nationalité que celui, s'agissant des bénéficiaires étrangers, tiré de l'existence ou non d'un accord de réciprocité constituent des critères objectifs, ce que ne contestent pas les demandeurs en cassation.

A.7.4.1. S'agissant de la pertinence de la mesure au regard des objectifs poursuivis par la loi du 16 juin 1960 (cf. A.6), il est relevé que, en raison du principe de la succession d'Etats, le service des prestations de sécurité sociale correspondant aux années de services antérieures au 1er janvier 1960 incombait non à la Belgique mais aux nouveaux Etats indépendants.

Le non-respect des droits acquis par les nouveaux Etats souverains s'analyse comme une forme de nationalisation; à celle-ci peut répondre la protection diplomatique d'un Etat, voire sa substitution aux obligations de l'Etat défaillant, ces mesures ne valant qu'au seul bénéfice de ses ressortissants. C'est dans cette logique que s'inscrit la loi du 16 juin 1960, pour tout ce qui concerne les prestations excédant les réserves des organismes coloniaux rapatriées par la Belgique, et il est dès lors fondé que la garantie qu'elle prévoit ne bénéficie, sous la réserve précitée, qu'aux Belges.

Cette justification s'impose *a fortiori* en ce qui concerne l'indexation prévue par l'article 11, § 4, en cause, dès lors que celle-ci n'était pas prévue par les décrets coloniaux et qu'en conséquence les bénéficiaires n'avaient aucun droit acquis sur cet avantage avant l'indépendance.

A.7.4.2. Quant à la différence de traitement opérée entre étrangers, selon que leurs Etats ont conclu ou non un accord de réciprocité avec la Belgique, elle est également justifiée; il est en effet justifié au regard de l'objectif de protection des intérêts des Belges d'étendre les avantages aux ressortissants de pays qui, dans leur législation, font de même au bénéfice des ressortissants belges.

A.7.5. Sur le plan de la proportionnalité, les étrangers ressortissants de pays non liés par un accord de réciprocité ne sont nullement privés de tout droit à des prestations de sécurité sociale. Ils bénéficient en effet du paiement intégral des rentes de retraite et de survie (article 3, *littera* a, de la loi), du paiement des allocations et majorations de rentes proportionnellement aux réserves des organismes récupérées par la Belgique (article 3, *litterae* b à e) et ne se voient dès lors refuser que le seul bénéfice de l'indexation, lequel ne faisait l'objet d'aucun droit acquis sur la base de la législation coloniale.

A.8.1. Le Conseil des ministres conteste l'existence d'une discrimination au regard de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, prévoyant le droit au respect des biens.

En toute hypothèse, la Cour n'est pas compétente pour opérer un contrôle direct de la disposition en cause au regard de cette disposition internationale.

A.8.2. Tout d'abord, et nonobstant le fait qu'une créance puisse constituer un bien au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, l'indexation des rentes et majorations ne constitue pas un tel bien.

Elle s'analyse en effet comme une créance de sécurité sociale, étrangère dès lors, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne, à la mesure d'assistance que celle-ci a qualifiée de bien dans son arrêt Gaygusuz précité.

La Commission européenne des droits de l'homme, pour sa part, considère, d'une part, qu'une créance de pension de vieillesse ne peut être considérée comme un bien que si elle a été constituée dans un système de capitalisation et que, d'autre part, l'article 1er n'est violé qu'en cas de privation complète de cette créance de pension.

Il s'ensuit que, comme l'a d'ailleurs décidé la Cour d'appel - sans être contestée sur ce point par les demandeurs en cassation -, l'indexation prévue par l'article 11, § 4, en cause ne constituerait pas un bien au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, à défaut de lien avec les cotisations payées par les bénéficiaires.

A.8.3. A supposer même que la Cour considère que cette indexation constitue un bien au sens de l'article 1er précité, l'article 11, § 4, n'opérerait pas de discrimination dans la jouissance de ce bien, dès lors que la non-application de cet avantage concerne des personnes qui n'ont jamais ni travaillé ni séjourné en Belgique.

A.9. En ce qui concerne la demande subsidiaire formulée par les demandeurs en cassation (cf. A.5), le Conseil des ministres y répond comme suit dans son mémoire en réponse.

D'une part, l'interprétation des conventions bilatérales de 1952 et de 1975 qui est avancée par les demandeurs précités a été rejetée successivement par le Tribunal de première instance et par la Cour d'appel de Bruxelles, laquelle n'est pas critiquée sur ce point par le pourvoi en cassation; la décision de la Cour d'appel est dès lors devenue définitive sur ce point.

D'autre part, la Cour est incompétente pour se prononcer sur l'interprétation ainsi avancée, cette question relevant de la compétence du juge *a quo*.

Il est relevé en outre que la Cour n'est pas compétente pour apprécier la conformité à la Constitution de dispositions de droit international, telles que les conventions bilatérales précitées, la Cour ne pouvant contrôler, en vertu de l'article 142, alinéa 2, 3°, de la Constitution, que les lois, décrets et ordonnances.

- B -

La disposition en cause et ses rétroactes

B.1.1. Avant l'accession à l'indépendance du Congo belge et du Ruanda-Urundi, les employés qui y étaient occupés étaient assurés contre la vieillesse et le décès prématuré par le biais de trois organismes : la Caisse coloniale des pensions et allocations familiales pour employés, le Fonds colonial d'allocations pour employés et le Fonds spécial d'allocations; ces Caisse et Fonds étaient chargés du paiement des rentes, allocations et majorations prévues par la législation en la matière, en particulier par le décret du 10 octobre 1945.

Comme l'indique le rapport au Régent précédant ce décret (*Bulletin officiel du Congo belge*, 1952, 1ère partie, pp. 267 et 268), le régime colonial de sécurité sociale s'analysait comme un régime mixte, étant pour partie un régime de capitalisation et, pour une autre partie, un régime de répartition :

« Le régime adopté constitue une application de ce deuxième système [de capitalisation]. Il répond à un souci d'équité à l'égard des assujettis en leur accordant des avantages proportionnels à l'effort contributif de chacun et en leur assurant les rentes les plus fortes possibles grâce à la capitalisation des versements. Le décret adopte en outre, pour une large part, le système de la répartition, l'ensemble des employeurs et des affiliés participant solidairement à la constitution d'un fonds commun dont la création permettra l'octroi d'un complément de pension appelé allocation dans le décret pour la période des services accomplis par les employés antérieurement à l'institution du régime des pensions et rendra possible, si les circonstances économiques venaient à le justifier ultérieurement, des majorations de rentes et d'allocations. C'est au système de répartition que le décret a également recours pour octroyer des allocations d'orphelins. [...] »

B.1.2. La loi du 16 juin 1960, comme son intitulé l'indique, place sous la garantie de l'Etat belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi - dont les organismes précités - et fait garantir par l'Etat belge les prestations sociales assurées en faveur de ces employés dans le cadre du régime colonial de sécurité sociale, notamment en matière de pensions. Cette loi a été modifiée à diverses reprises et en particulier, s'agissant des dispositions en cause, par la loi du 11 février 1976.

B.1.3. L'article 11 de la loi du 16 juin 1960 prévoit l'indexation de prestations garanties par la loi, et notamment des prestations en matière de pension, garanties par l'article 3 de la loi précitée.

La question préjudicielle vise l'article 11 en ce qu'il précise les bénéficiaires de l'indexation précitée et opère une différence de traitement dans le bénéfice de celle-ci. Elle se limite donc au seul paragraphe 3, tel qu'il résulte de la modification de l'article 11 par la loi du 11 février 1976 (article 19).

Ce paragraphe 3 dispose :

« Les dispositions du présent article sont applicables aux bénéficiaires de nationalité belge et aux ressortissants de pays avec lesquels a été conclu un accord de réciprocité qui leur en accorde le bénéfice. »

Par ailleurs, il ressort des termes de la question préjudicielle que la Cour n'est interrogée sur la constitutionnalité de l'article 11, § 3, précité, qu'en ce qu'il s'applique aux prestations en matière de pension visées aux *litterae* a et d de l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 16 juin 1960, à savoir les rentes de retraite et de veuves et les majorations appliquées auxdites rentes.

L'article 3 précité dispose :

« L'Etat belge garantit :

a) les rentes de retraite et de veuves, assurées par les cotisations versées à la Caisse de pensions et allocations familiales des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi en application de dispositions légales ou réglementaires, pour des périodes de services antérieures au 1er juillet 1960 :

b) les allocations de retraite et de veuves à charge du Fonds d'allocations pour employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi et du Fonds spécial d'allocations, pour les services accomplis antérieurement au 1er janvier 1942;

c) les allocations d'orphelins à charge des mêmes organismes en raison des services accomplis avant le 1er juillet 1960;

d) les majorations appliquées, antérieurement au 1er janvier 1960, aux rentes et allocations visées aux a) et b) ci-dessus;

e) les majorations appliquées, antérieurement au 1er janvier 1960, à charge du Fonds d'allocations pour employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi, aux rentes et allocations attribuées en réparation du dommage résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles.

L'allocation prévue à l'article 46 des décrets relatifs à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi, coordonnés le 25 janvier 1952, est attribuée à la veuve pour les services antérieurs au 1er janvier 1942 même lorsque le mariage a été contracté après l'entrée en jouissance de la rente de retraite, mais pour autant qu'il l'ait été un an avant le décès de l'assuré.

L'allocation prévue à l'article 72 des mêmes décrets est attribuée à la veuve même lorsque le mariage a été contracté après que l'employé a atteint l'âge de 55 ans, pour autant qu'il l'ait été un an avant le décès de celui-ci.

Toutefois, pour les bénéficiaires de nationalité étrangère, qui ne sont pas ressortissants de pays avec lesquels aura été conclu un accord de réciprocité, la garantie est limitée, en ce qui concerne les allocations et majorations visées aux lettres b) à e) du premier alinéa, à la partie de ces prestations correspondant au rapport existant entre l'avoir de l'organisme d'assurance au 30 juin 1960 et la valeur à cette date de ses engagements futurs. Ce rapport sera fixé par arrêté royal. »

B.1.4. La Cour limitera en conséquence son examen au seul article 11, § 3, de la loi du 16 juin 1960, et dans la seule mesure où il s'applique aux prestations visées à l'article 3, alinéa 1er, *litterae a* et d, de cette loi.

En ce qui concerne la recevabilité de la question

B.2. A titre principal, le Conseil des ministres soutient que « des ressortissants suisses, domiciliés dans la Confédération helvétique, ne peuvent invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, à défaut de satisfaire à la première condition énoncée par l'article 191 de la Constitution, qui est de se trouver sur le territoire de la Belgique ».

B.3. Devant la Cour, les parties ne peuvent pas modifier ou faire modifier le contenu des questions préjudicielles; la Cour observe que tel est précisément l'effet de l'exception soulevée par le Conseil des ministres, en ce que, alors que le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec le principe d'égalité de l'article 11, § 3, de la loi du 16 juin 1960, l'exception tend à lui faire dire si les demandeurs en cassation pouvaient, au regard de l'article 191 de la Constitution, se prévaloir du principe d'égalité.

L'exception soulevée par le Conseil des ministres est rejetée.

Quant au fond

B.4. La différence de traitement soumise à l'appréciation de la Cour est celle faite par l'article 11, § 3, précité, sur le plan de l'indexation des rentes et majorations visées à l'article 3, alinéa 1er, *litterae* a et d, entre, d'une part, les bénéficiaires de nationalité belge ou ressortissants d'un Etat avec lequel a été conclu un accord de réciprocité, et, d'autre part, les ressortissants des autres Etats; alors que les premiers bénéficient de l'indexation des rentes et majorations précitées, prévue par l'article 11, §§ 1er et 2, les seconds en sont privés.

B.5. Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 16 juin 1960, et notamment de son exposé des motifs (*Doc. parl.*, Chambre, 1959-1960, 487, 1°), que l'objectif poursuivi était, en substance, double : il s'agissait, d'une part, de garantir les droits acquis par les bénéficiaires dans le cadre du régime colonial de sécurité sociale, et ce dans les limites des avoirs récupérés par l'Etat belge, et, d'autre part, d'octroyer, au titre d'avantage nouveau, le bénéfice de l'indexation automatique de ces prestations à certains bénéficiaires. Ce double objectif initial a d'ailleurs été rappelé lors de l'adoption de la loi du 11 février 1976, modificative de la loi du 16 juin 1960, en ces termes (*Doc. parl.*, Sénat, 1974-1975, 585, 2°, p. 2) :

« La loi du 16 juin 1960 est une loi de garantie aux termes de laquelle la Belgique s'est substituée à la Colonie pour garantir les prestations sociales assurées en faveur des employés du secteur privé et de leurs ayants droit. D'une manière générale, la garantie était totale pour les Belges et accordée dans les limites des avoirs pour la minorité d'étrangers qui avaient été

assujettis au régime. Hormis l'indexation, la loi du 16 juin 1960 n'avait rien accordé de plus aux employés coloniaux que ce que la législation coloniale avait prévu en leur faveur. »

Conformément à la limite fixée à la réalisation du premier des objectifs précités, le rapport entre « l'avoir de l'organisme assureur [...] et la valeur à cette date de ses engagements futurs », visé à l'article 3, *in fine*, de la loi du 16 juin 1960, a été fixé à 42,1 p.c. par l'arrêté royal du 16 avril 1963 (*Moniteur belge* du 1er juin 1963). Il n'apparaît pas que la régularité de cet arrêté royal ait été contestée à l'époque, notamment par les parties demanderesses en cassation, de telle sorte qu'il n'y a pas lieu d'accéder à leur demande, formulée d'ailleurs à titre « éminemment subsidiaire », de voir ordonnée « la production de toutes les données » ayant servi à la fixation du pourcentage précité.

B.6. Non seulement l'article 11, § 3, étend le bénéfice de l'indexation en cause aux étrangers ressortissants de pays avec lesquels la Belgique a conclu un accord de réciprocité, mais l'article 69 de la loi-programme du 2 juillet 1981, modifié par l'article 15 de la loi-programme du 20 juillet 1990, assimile aux Belges les ressortissants communautaires en ce qui concerne les prestations prévues par la loi du 16 juin 1960, y compris dès lors l'indexation prévue à l'article 11, et son champ d'application quant aux personnes.

Les critères tirés de la nationalité des bénéficiaires et, en ce qui concerne les étrangers non communautaires, de l'existence ou non d'un accord de réciprocité constituent des critères objectifs.

Il y a lieu toutefois d'examiner si la différence de traitement qui en résulte sur le plan de l'indexation des rentes et majorations en cause est raisonnablement justifiée au regard des objectifs poursuivis par la loi du 16 juin 1960.

B.7.1. A titre préliminaire, il convient de relever que la législation coloniale en matière de sécurité sociale ne prévoyait pas l'indexation automatique des rentes et majorations en matière de pensions. A cet égard, l'article 11 en cause, en instaurant cette indexation, contient une mesure

différente de celle de l'article 60 des dispositions coordonnées relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi (coordination officielle par l'Office de sécurité sociale d'outre-mer au 30 juin 1960). Cet article 60 prévoyait la faculté pour le Roi de réajuster les rentes et allocations «lorsque les circonstances économiques justifient un réajustement ».

Il s'ensuit que, comme il a été relevé dans les travaux préparatoires cités au B.5, l'indexation des prestations prévues par la législation coloniale ne s'inscrit pas dans l'objectif de garantie poursuivi par la loi du 16 juin 1960 mais constitue un avantage nouveau qui n'est pas la contrepartie de cotisations versées par les assujettis dans le cadre du régime colonial de sécurité sociale et constitue dès lors une mesure autonome au regard dudit régime.

B.7.2. La Cour observe ensuite que, dans la mise en oeuvre de l'objectif de garantie précité, alors même qu'il était acquis que l'Etat belge ne récupérerait qu'une partie des avoirs des organismes coloniaux intervenant en matière de pension - et que tel a effectivement été le cas - et ce dans une mesure insuffisante pour assumer l'ensemble des engagements desdits organismes, la loi du 16 juin 1960 n'a toutefois pas limité strictement l'étendue de sa garantie à ce rapport; ainsi, l'article 3 de la loi précitée garantit intégralement les rentes de retraites et de veuves visées en son littéra a et ce quelle que soit la nationalité du bénéficiaire. Il s'ensuit que les ressortissants de pays avec lesquels n'a pas été conclu l'accord de réciprocité visé à l'article 3, *in fine*, et à l'article 11, § 3, bénéficient néanmoins, à l'instar des autres bénéficiaires, du paiement intégral des rentes de retraites et de veuves proméritées en vertu de la législation coloniale. A cet égard, aucune différence de traitement n'est opérée entre bénéficiaires.

B.7.3. En considération de ces éléments comme du coût financier que représente l'indexation des prestations, il n'apparaît pas dénué de justification, au regard des objectifs de la loi du 16 juin 1960, d'en avoir réservé le bénéfice aux seuls nationaux. Par ailleurs, dès lors que

le législateur entendait faire bénéficier les assujettis belges de cette indexation, il apparaît justifié d'en avoir étendu le bénéfice aux ressortissants d'Etats qui font de même au profit des Belges.

B.8.1. Selon les demandeurs en cassation, la mesure serait en toute hypothèse disproportionnée, en ce que, par la réduction substantielle de la retraite qui en résulterait pour eux - comparativement à la retraite perçue par les Belges et assimilés -, elle violerait l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et le droit au respect des biens que cette disposition garantit.

Aux termes de cet article :

« Toute personne a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

B.8.2. La Cour relève que les rentes de retraite et de veuves n'ont pas été réduites. Il y a lieu d'observer par ailleurs que le droit d'une personne au respect de « ses » biens ne saurait avoir trait à des biens qui ne sont et n'ont été en aucune façon les siens. Le pouvoir d'interpréter une disposition relative à la protection des droits reconnus aux personnes sur leurs biens ne contient pas une habilitation du juge à censurer la législation qui établit, dans chaque Etat, la répartition même de ces biens et par conséquent les conditions d'acquisition de ces droits.

B.9. Il résulte de ce qui précède que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

En ce qui concerne la demande subsidiaire formulée par les demandeurs en cassation

B.10. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait que l'article 11, § 3, de la loi du 16 juin 1960 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, les demandeurs en cassation soutiennent, à titre subsidiaire, que cette disposition viole les articles 10 et 11 « dans l'interprétation qu'en donne l'Etat belge, d'après laquelle, s'agissant de bénéficiaires étrangers, l'accord de réciprocité requis doit avoir été conclu après l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 1960 et en vue de pourvoir spécifiquement à l'exécution de celle-ci ».

B.11. La Cour de cassation interroge la Cour sur la compatibilité avec le principe d'égalité de la différence de traitement opérée dans le bénéfice de l'indexation par l'article 11 de la loi du 16 juin 1960, indépendamment de la portée à donner à la notion d'« accord de réciprocité ».

Les parties ne peuvent, devant la Cour, modifier ou faire modifier la question préjudicielle, ce à quoi aboutit précisément la demande subsidiaire formulée par les demandeurs devant la Cour de cassation.

Il s'ensuit que cette demande est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La loi du 16 juin 1960 plaçant sous la garantie de l'Etat belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Ruanda-Urundi, et portant garantie par l'Etat belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci, en établissant, par son article 11, § 3, modifié par la loi du 11 février 1976, une différence de traitement, en ce qui concerne l'indexation des rentes et majorations visées à l'article 3, alinéa 1er, *litterae* a et d, de la même loi, entre, d'une part, les bénéficiaires de nationalité belge ou ressortissants de pays avec lesquels aura été conclu un accord de réciprocité et, d'autre part, les bénéficiaires étrangers ressortissants d'autres pays, ne viole pas les articles 10 et 11 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 28 janvier 1999.

Le greffier f.f.,

Le président,

R. Moerenhout

M. Melchior