

Numéro du rôle : 3362
Arrêt n° 4/2006 du 11 janvier 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 6, 7 et 8 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, posée par le Tribunal de première instance de Turnhout.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 18 janvier 2005 en cause de L. Thienpont contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 janvier 2005, le Tribunal de première instance de Turnhout a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 6, 7 et 8 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, en tant qu'ils prévoient une pension de survie et non une pension de retraite pour le conjoint divorcé d'un fonctionnaire, d'une part, si on les compare avec les articles 74, 75, 76 et 77 de l'arrêté royal du 21 décembre 1976 [lire : 1967], pris en exécution de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, ainsi qu'avec l'article 30 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 et l'article 260 de la loi du 22 décembre 1989, en tant que ces dispositions prévoient aussi une pension de retraite pour le conjoint divorcé d'un travailleur salarié, d'autre part, impliquent-ils un traitement inégal du conjoint divorcé d'un fonctionnaire, d'un travailleur salarié et d'un travailleur indépendant, en sorte que ces articles sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, ou, à tout le moins, l'absence d'un régime légal identique en matière de droits à une partie de la pension de retraite du fonctionnaire pour son conjoint divorcé, par le fait que l'on impose la condition de l'existence d'un jugement accordant une pension alimentaire ou la condition qu'une délégation de revenus ait été obtenue, viole-t-elle le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, prévu par les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

L. Thienpont, demeurant à 2470 Retie, Nieuwstraat 21, et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire; le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 14 septembre 2005 :

- a comparu Me S. Sottiaux, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse 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*

La demanderesse devant le juge *a quo* demande que lui soit octroyée une part de la pension de retraite de son ex-conjoint, sur la base de la carrière de celui-ci en qualité de fonctionnaire. Elle demande en ordre subsidiaire au juge *a quo* de poser une question préjudicielle concernant le traitement inégal du partenaire divorcé d'une personne, selon que cette dernière est un travailleur salarié ou un fonctionnaire.

La demanderesse a été mariée à une personne ayant une carrière mixte (de travailleur salarié et de fonctionnaire). Après le divorce, l'ex-conjoint est parti à la retraite. La demanderesse reçoit une part de la pension de retraite basée sur la carrière de travailleur salarié de son ex-conjoint. La demande de l'intéressée de lui octroyer également une pension de retraite sur la base de la carrière de fonctionnaire de son ex-conjoint a été refusée par l'Administration des pensions au motif que la loi du 15 mai 1984 ne prévoit pas de pension de retraite pour l'ex-conjoint d'un fonctionnaire, à moins que le jugement en divorce prévoit le versement d'une pension alimentaire ou que le juge de paix ait autorisé une délégation de revenu. La demanderesse considère que la différence de traitement, selon que l'ex-conjoint est un travailleur salarié ou un fonctionnaire, est discriminatoire. Elle observe que les personnes qui font valoir un droit à la pension appartiennent à la même catégorie : dans les deux cas, il s'agit d'ex-conjoints qui n'ont pas eux-mêmes de revenus professionnels. Elle soutient par ailleurs qu'une éventuelle lacune de la législation - le fait de ne pas prévoir une pension pour l'ex-conjoint d'un fonctionnaire - peut également être discriminatoire.

Après avoir constaté qu'il existe à première vue une différence de traitement discriminatoire entre des personnes d'une même catégorie - les ex-conjoints qui n'ont jamais eu de revenus -, le juge *a quo* pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position de la demanderesse devant le juge a quo

A.1.1. Selon la demanderesse devant le juge *a quo*, il existe une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, le conjoint divorcé d'un fonctionnaire et, d'autre part, le conjoint divorcé d'un travailleur salarié.

Le conjoint divorcé d'un travailleur salarié a droit à une pension de retraite sur la base des articles 74 à 77 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, tandis que le conjoint divorcé d'un fonctionnaire n'a pas droit à une pension de retraite propre, étant donné que la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension permet seulement d'octroyer une pension de survie à l'ex-conjoint d'un fonctionnaire. Cette lacune dans la législation est discriminatoire, selon la demanderesse devant le juge *a quo*, qui observe que ce n'est qu'exceptionnellement que l'Administration des pensions peut procéder à une retenue sur la pension de retraite d'un fonctionnaire retraité au bénéfice de son ex-conjoint, à savoir lorsque le divorce a été prononcé aux torts du fonctionnaire retraité et qu'une pension alimentaire a été octroyée ou lorsque le juge de paix décide que l'ex-conjoint peut recevoir directement une part de la pension de retraite.

La demanderesse devant le juge *a quo* considère que les deux catégories de personnes sont comparables, étant donné qu'il s'agit dans les deux cas de conjoints divorcés qui n'ont pas bénéficié eux-mêmes d'un revenu. En effet, la circonstance que leur ex-conjoint est un travailleur salarié ou un fonctionnaire ne change rien à la situation financière dans laquelle ils se trouvent après un divorce.

Selon cette partie, la différence de traitement repose sur un critère objectif, qui est d'avoir été marié à un travailleur salarié ou à un fonctionnaire. Mais cette différence de traitement n'est pas fondée sur un objectif légitime, et il existe encore moins une quelconque justification à cette différence.

A.1.2. Cette partie rejette la thèse défendue par le ministre des Finances, selon laquelle il n'existerait pas de discrimination entre les deux catégories de conjoints au motif que les réglementations respectives reposent sur d'autres principes et sont basées sur des concepts différents qui ne sont pas discriminatoires en soi. Il s'ensuivrait que, selon le cas, l'un ou l'autre régime sera plus ou moins favorable pour l'intéressé. La demanderesse devant le juge *a quo* considère que cette façon de voir n'explique cependant pas sur la base de quels éléments le critère de distinction pourrait être objectif ni ce qui rendrait légitime le but poursuivi. Selon cette partie, la distinction opérée dans la mesure litigieuse ne serait pertinente que si des critères adéquats étaient utilisés, qui seraient raisonnablement proportionnés à la nature, à l'objectif et aux effets de la mesure. Le principe selon lequel la

pension d'un fonctionnaire doit être considérée comme un salaire différé ne suffit pas à cet égard, étant donné que le droit à ce prétendu salaire différé disparaît au décès du fonctionnaire et que le fait que l'octroi d'une pension constitue une forme de salaire différé est également vrai pour un travailleur salarié.

Selon la demanderesse devant le juge *a quo*, le législateur, en adoptant le régime de la pension de retraite pour l'ex-conjoint d'un travailleur salarié, entendait protéger les personnes qui n'ont pas constitué elles-mêmes des droits à la pension ou n'ont bénéficié d'aucun revenu. Cette partie n'aperçoit pas pourquoi l'ex-conjoint d'un fonctionnaire qui se trouve dans une situation de ce genre ne pourrait pas bénéficier de la même sécurité d'une pension de retraite.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle que le régime de la pension de retraite du conjoint divorcé d'un travailleur salarié figure dans l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (articles 75 à 79).

Dans le régime des pensions du secteur public, inscrit dans la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, le conjoint divorcé n'a pas droit à une pension comparable sur la base de l'activité professionnelle de l'ancien conjoint. L'ex-conjoint d'un fonctionnaire peut cependant obtenir une pension de survie lorsque ce dernier décède, pour autant que certaines conditions soient remplies (titre Ier de la loi précitée du 15 mai 1984).

A.2.2. Sur le fond, le Conseil des ministres constate au préalable que l'absence du droit à une pension de retraite pour l'ex-conjoint d'un fonctionnaire est la conséquence de l'absence de législation en la matière. Cette prétendue lacune ne résulte cependant pas des articles 6, 7 et 8 de la loi du 15 mai 1984. En tant que la question préjudicielle a pour objet la compatibilité de ces articles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, elle appelle dès lors une réponse négative, selon le Conseil des ministres.

A.2.3. Le Conseil des ministres examine ensuite si l'absence d'une pension de retraite pour l'ex-conjoint d'un fonctionnaire constitue une lacune discriminatoire.

A ce propos, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement soumise à la Cour concerne deux situations non comparables : d'une part, la situation de la catégorie des ex-conjoints de travailleurs salariés et, d'autre part, celle de la catégorie des ex-conjoints de fonctionnaires. Cette non-comparabilité dans le cadre du régime des pensions résulte de la nature fondamentalement différente des régimes de pension respectifs auxquels leurs anciens conjoints avaient été soumis. Faisant référence aux arrêts n^{os} 17/91 et 54/92, le Conseil des ministres soutient que la pension de retraite est destinée à assurer un revenu au travailleur après la cessation de ses fonctions. Elle est calculée sur la base de la carrière du travailleur salarié et des rémunérations gagnées au cours de celle-ci. Dans le secteur privé, elle est financée par les cotisations payées par les employeurs et les travailleurs. Dans le secteur public, par contre, la pension est assimilée à un traitement différé. Elle n'est pas financée par des cotisations payées par les employeurs et les travailleurs au cours de la carrière, mais directement par le Trésor public. De la non-comparabilité des régimes de pension du secteur privé, d'une part, et du secteur public, d'autre part, résulte nécessairement, selon le Conseil des ministres, la non-comparabilité des situations de l'ex-conjoint d'un travailleur salarié et de l'ex-conjoint d'un fonctionnaire. L'attribution d'une pension de retraite à l'ex-conjoint d'un fonctionnaire est exclue parce que le droit des fonctionnaires à une pension de retraite est un droit personnel et incessible. La pension d'un fonctionnaire est un salaire différé et ne peut donc pas être attribuée à une autre personne que le fonctionnaire lui-même. Selon le Conseil des ministres, ce principe a été souligné de nombreuses fois au cours des travaux préparatoires de la loi du 15 mai 1984 : la situation inégale en matière de pension de retraite est partiellement la conséquence du souhait des organisations syndicales du secteur public de ne pas permettre le financement par le biais de cotisations en ce qui concerne les pensions de retraite des fonctionnaires et de la volonté de s'en tenir au principe du salaire différé.

A.2.4. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que si la catégorie des ex-conjoints d'un travailleur salarié et celle des ex-conjoints d'un fonctionnaire étaient tout de même comparables - *quod non* -, il faut constater que le traitement inégal des deux catégories est objectivement et raisonnablement justifié. La distinction est basée sur un critère objectif : le statut de fonctionnaire ou de travailleur salarié de l'ancien conjoint. Ensuite, le traitement inégal poursuit, selon le Conseil des ministres, un objectif légitime, celui de

respecter la nature propre - entre autres au niveau du financement - des différents régimes de pension du secteur public et du secteur privé. Enfin, le rapport entre le traitement inégal en cause et l'objectif poursuivi n'est pas manifestement déraisonnable, ajoute le Conseil des ministres. A ce propos, le Conseil des ministres observe que la Cour doit faire preuve de réserve dans l'affaire qui lui est soumise, étant donné que ce qui est en cause en l'espèce, ce n'est pas une atteinte à la jouissance d'un droit fondamental ou un principe de base de l'ordre juridique, mais une matière sociale complexe qui a fait l'objet d'une concertation sociale et qui ne peut être vue en faisant abstraction de l'ensemble du régime de pension des fonctionnaires et des travailleurs salariés. Dans un tel cas, le législateur dispose, selon le Conseil des ministres, d'une grande liberté politique.

- B -

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 6, 7 et 8 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, en tant que ces dispositions prévoient seulement une pension de survie mais non une pension de retraite en faveur du conjoint divorcé d'un fonctionnaire, alors que l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés prévoit une pension de retraite en faveur du conjoint divorcé d'un travailleur salarié et que l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants prévoit une pension en faveur du conjoint divorcé d'un travailleur indépendant.

Les dispositions en cause figurent au chapitre III – « De la pension de conjoint divorcé » du titre Ier – « Pensions de survie » de la loi précitée du 15 mai 1984.

Le droit du conjoint divorcé d'un fonctionnaire à une pension de survie est établi à l'article 6. Les règles relatives au calcul de la pension de survie de ce conjoint figurent aux articles 7 et 8.

B.2. La question préjudicielle invite à examiner le caractère éventuellement discriminatoire de l'absence, dans la loi précitée du 15 mai 1984, de la possibilité d'accorder au conjoint divorcé d'un fonctionnaire une pension de retraite sur la base de l'activité professionnelle de l'ex-conjoint, alors que l'arrêté royal précité du 21 décembre 1967 prévoit cette possibilité en faveur du conjoint divorcé d'un travailleur salarié et que l'arrêté royal

n° 72 du 10 novembre 1967 précité prévoit également une pension en faveur du conjoint divorcé d'un travailleur indépendant.

B.3.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement soumise à la Cour concernerait des catégories de personnes non comparables en raison de la nature fondamentalement différente des régimes de pension respectifs auxquels sont soumis les ex-conjoints des personnes pensionnées.

B.3.2. Ainsi que la Cour l'a constaté dans plusieurs arrêts, les régimes de pension diffèrent quant à leur objectif, quant à leur mode de financement et quant aux conditions de leur octroi. En raison de ces différences, le titulaire d'une pension de fonctionnaire ne peut en principe être comparé à celui d'une pension de salarié ou d'indépendant (voy. notamment les arrêts n^{os} 17/91, 54/92, 88/93, 48/95, 112/2001).

B.3.3. En revanche, lorsque le législateur décide d'attribuer une pension de retraite au conjoint divorcé d'un travailleur pensionné, il le fait dans le but de garantir une certaine sécurité d'existence aux personnes qui, parce qu'elles ont dépendu financièrement, au moins partiellement, de leur conjoint, en raison du fait que souvent elles n'ont pas de revenus propres et qu'elles n'ont pas eu la possibilité de se constituer une retraite personnelle, risquent de se trouver dans une situation matérielle précaire à la suite de leur divorce. La pension leur est d'ailleurs refusée si elles exercent une activité professionnelle et elle obéit à des règles de non-cumul. Ces personnes se trouvent dans une situation identique, quel que soit le régime de pension de leur ex-conjoint, puisqu'elles risquent de connaître les mêmes difficultés matérielles à la suite de la rupture du lien matrimonial. Les différences des régimes de pension ne permettent pas de conclure qu'elles ne sont pas comparables.

B.4. Dans les travaux préparatoires de la loi précitée du 15 mai 1984, le secrétaire d'Etat compétent commente comme suit le choix en faveur d'une pension de survie pour le conjoint divorcé d'un fonctionnaire, à l'exclusion d'une pension de retraite :

« Dans le régime de pension des services publics, la femme divorcée n'a pas droit, en tant que telle, à une pension du chef des activités de son ex-mari.

Mais elle peut obtenir une pension de survie lorsque l'ex-mari décède, pour autant que certaines conditions soient remplies [...].

Dans le régime de pension des travailleurs salariés, l'activité professionnelle qu'a exercée l'ex-mari pendant la période du mariage peut ouvrir le droit à une pension de retraite pour la femme divorcée [...].

Toutefois, il était impossible d'aligner le régime du secteur public sur celui des salariés sans toucher au droit individuel à la pension de retraite. Autrement dit, force a été de respecter le statut existant qui a été ainsi reconduit. En outre agir autrement eût été en contradiction avec l'accord passé avec les organisations syndicales » (*Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 557/4, p. 61).

« On ne peut apporter une modification au régime de l'Etat du fait que le droit à pension de retraite est un droit individuel, ou un traitement différé. Aussi longtemps qu'on ne sort pas de cette interprétation, il n'est donc pas possible d'accorder une pension de retraite à l'épouse divorcée. Il ne se concevrait pas d'accorder un traitement différé à une personne qui n'a pas été au service de l'Etat » (*Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 855/18, p. 22).

B.5. La comparaison entre les conjoints de personnes pensionnées dans le secteur public et dans le secteur privé révèle que, dans l'un et l'autre cas, le législateur s'est soucié de la situation matérielle du conjoint dont le lien matrimonial est rompu mais que les droits qu'il lui a accordés sont différents.

B.6. Cette différence de traitement n'est pas dénuée de justification raisonnable.

Tant dans le secteur public que dans celui des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, la pension de retraite est destinée à assurer un revenu à la personne pensionnée après la fin de sa carrière.

Contrairement à la pension de retraite des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, la pension de retraite dans le secteur public est considérée comme un traitement différé; elle n'est pas financée par des cotisations sociales. Un certain nombre de conséquences découlent de cette différence fondamentale, qui sont propres à la logique de chacun des systèmes.

B.7. Ainsi dans le secteur privé, le conjoint divorcé acquiert un droit autonome à une pension de retraite mais il n'aura pas droit à une pension de survie. Dans le secteur public, le conjoint divorcé n'a pas droit à une pension de retraite mais il pourra prétendre à une pension de survie, pour autant qu'il ait atteint l'âge de quarante-cinq ans et que le mariage ait duré un an au moins.

B.8. La différence de traitement aurait des effets disproportionnés si elle aboutissait à laisser sans ressources le conjoint divorcé, alors même qu'il est dans le besoin. Toutefois, ainsi que le souligne la question préjudicielle, celui-ci peut, s'il a obtenu une pension alimentaire après divorce ou une délégation de sommes, se voir attribuer une partie de la pension de retraite de son ex-époux, en exécution d'une décision judiciaire. Enfin, au cas où il ne peut pas prétendre à une pension alimentaire, il peut avoir recours aux systèmes d'aide sociale mis à sa disposition par la législation fédérale.

B.9. Compte tenu de ce qui précède, les différences de traitement dénoncées par la question préjudicielle ne peuvent être considérées comme discriminatoires.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 6, 7 et 8 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne prévoient qu'une pension de survie, et non une pension de retraite, pour le conjoint divorcé d'un fonctionnaire.

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 11 janvier 2006.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts