

Numéro du rôle : 3834
Arrêt n° 89/2006 du 24 mai 2006

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 6 et 21, §§ 1er et 2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, posées par le Tribunal de première instance de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, 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 des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 12 décembre 2005 en cause de E. Martin contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 21 décembre 2005, le Tribunal de première instance de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Les dispositions de l'article 21, §§ 1er et 2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions violent-elles les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles font dépendre l'ouverture d'office, par l'Office des pensions, d'un dossier de pension de survie au nom du conjoint divorcé de l'existence ou non d'un conjoint survivant ? »;

2. « L'article 6 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il subordonne le droit subjectif du conjoint divorcé à une pension de survie à l'introduction d'une demande dans l'année, à compter du jour du décès de l'ex-conjoint, lorsqu'il y a également un conjoint survivant, alors qu'aucune condition de délai n'est émise s'il n'y a pas de conjoint survivant ? »;

3. « L'article 6, alinéa 2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prive le conjoint divorcé du droit subjectif à une pension de survie après le décès de l'ex-conjoint au motif qu'une demande de pension doit être introduite auprès de l'Office des pensions dans l'année qui suit le décès de l'ex-conjoint lorsqu'il y a un conjoint survivant, même si le conjoint divorcé n'a, dans les faits, pas connaissance du décès de l'ex-conjoint, ce qui a pour conséquence que le conjoint survivant reçoit alors une pension de survie complète, qui constitue purement et simplement un avantage financier supplémentaire, au détriment et en l'absence de toute protection juridique des droits subjectifs du conjoint divorcé, alors que l'Office des pensions dispose de toutes les possibilités pour offrir la protection juridique requise ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 27 avril 2006 :

- a comparu Me S. Jochems, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen 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*

E. Martin a épousé A. Hustinx, militaire de carrière, le 12 avril 1966. Le divorce a été prononcé le 7 avril 1981, après quoi A. Hustinx s'est remarié avec R. Van Caeneghem. A. Hustinx est décédé le 17 avril 2003.

Selon ses propres dires, E. Martin n'a eu connaissance dudit décès qu'en décembre 2004, à la suite de quoi elle a introduit une demande de pension de survie. L'Administration des pensions considère cependant qu'elle ne peut y prétendre dès lors que, conformément à l'article 6 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, le conjoint divorcé est déchu du droit à la pension de survie lorsqu'aucune demande n'a été introduite dans un délai d'un an à compter du jour du décès de l'ex-conjoint.

E. Martin a cité l'Etat belge devant le Tribunal de première instance de Gand. Elle ne conteste pas que la loi du 15 mai 1984 ait été correctement appliquée, mais considère que les articles 6 et 21 de cette loi sont inconstitutionnels. A sa demande, le Tribunal a posé les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

### *Quant à la première question préjudicielle*

A.1. Le Conseil des ministres considère tout d'abord que les catégories visées de conjoints divorcés ne sont pas comparables. Eu égard à l'incidence considérable sur le montant de la pension de survie du conjoint survivant d'un fonctionnaire décédé, la situation du conjoint divorcé d'un fonctionnaire qui laisse également un conjoint survivant ne pourrait être assimilée à la situation du conjoint divorcé d'un fonctionnaire pour lequel tel n'est pas le cas. En effet, dans la première hypothèse, une éventuelle demande du conjoint divorcé de percevoir une partie de la pension de survie a pour conséquence une diminution sensible de la pension de survie à laquelle le conjoint survivant a droit. Dans la deuxième hypothèse, une éventuelle demande du conjoint divorcé n'a pas d'effets préjudiciables pour les proches survivants de l'ex-conjoint décédé.

Si les catégories étaient malgré tout comparables, la différence de traitement serait, selon le Conseil des ministres, objectivement et raisonnablement justifiée. La pension de survie accordée au conjoint survivant est le prolongement des obligations d'aide et de contribution (financière) aux charges du mariage. Le législateur admet cependant aussi que l'ex-conjoint puisse obtenir une pension de survie (partielle). Il peut toutefois choisir de ne pas faire usage de cette possibilité. En effet, il n'existe plus, entre les conjoints divorcés, la même dépendance financière que durant le mariage. Si les conjoints sont divorcés depuis un certain temps, il n'est pas exclu que l'ex-conjoint ait poursuivi sa propre carrière et constitué ses propres droits complets à la pension.

En vue de garantir une pension de survie raisonnable au conjoint survivant, un traitement différent des conjoints divorcés selon que l'ex-conjoint laisse ou non un conjoint survivant est une mesure pertinente, de l'avis du Conseil des ministres. Si le fonctionnaire décédé ne laisse pas de conjoint survivant, le problème d'une diminution éventuelle de la pension de survie des proches survivants ne se pose pas. Dans ce cas, le législateur ne s'est pas opposé à l'ouverture d'office d'un dossier au nom du conjoint divorcé.

Lorsque la pension de survie doit, le cas échéant, être partagée entre le conjoint survivant et le conjoint divorcé, le législateur a, selon le Conseil des ministres, voulu adopter l'attitude la plus neutre possible. Alors qu'on ne saurait exclure que le conjoint divorcé n'avait peut-être pas l'intention de faire valoir son droit à une

pension de survie, l'ouverture d'office d'un dossier aurait pour conséquence quasi automatique une diminution de la pension de survie du conjoint survivant. Le législateur a voulu éviter pareil automatisme et a dès lors laissé au conjoint divorcé le choix d'apprécier s'il souhaite ou non faire valoir son droit à une part de la pension de survie.

*Quant à la deuxième question préjudicielle*

A.2. Pour la même raison que celle mentionnée en A.1, le Conseil des ministres estime que les catégories visées ne sont pas comparables. Si tel était néanmoins le cas, la différence de traitement serait, selon le Conseil des ministres, objectivement et raisonnablement justifiée.

Par la disposition en cause, le législateur cherche à limiter le plus possible l'incertitude juridique pour le conjoint survivant. En effet, le montant définitif de la pension de survie du conjoint survivant ne peut être déterminé que lorsqu'il est établi si le conjoint divorcé a introduit une demande de pension de survie. A cet égard, il est nécessaire et raisonnablement justifié que le délai dans lequel le conjoint divorcé peut introduire une demande de pension de survie soit limité. De l'avis du Conseil des ministres, un délai d'un an n'est pas excessif. Si le conjoint divorcé dépendait réellement du conjoint décédé sur le plan financier, sous la forme de pensions alimentaires après divorce, il éprouverait, en effet, immédiatement les conséquences du décès. Le Conseil des ministres souligne que le régime de droit commun en matière d'obtention, par le conjoint divorcé, d'une pension alimentaire à charge de la succession de l'ex-conjoint décédé prévoit également un délai d'un an (article 205bis du Code civil).

*Quant à la troisième question préjudicielle*

A.3. Le Conseil des ministres soulève l'*exceptio obscuri libelli*. Ni la question ni le jugement de renvoi ne feraient apparaître quelles catégories doivent être comparées au regard de la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution. Le Conseil des ministres se verrait ainsi privé de la possibilité de mener une défense utile et ciblée. Il serait par conséquent impossible d'apporter une réponse à la question.

Pour autant que nécessaire, le Conseil des ministres renvoie, sur le fond, à son exposé relatif à la deuxième question préjudicielle.

- B -

B.1.1. La loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions règle l'octroi d'une pension de survie aux ayants droit des personnes assujetties à un régime de pension de retraite dans le secteur public (article 1er).

Le conjoint survivant a droit, sous certaines conditions, à une pension de survie (article 2), mais le conjoint divorcé qui n'a pas contracté un nouveau mariage avant le décès de son ex-conjoint bénéficie également de ce droit (article 6, alinéa 1er).

S'il y a simultanément un conjoint survivant et un conjoint divorcé, la pension de survie est répartie au prorata de la durée du mariage avec le conjoint divorcé. Le conjoint survivant reçoit le montant restant, sans que celui-ci puisse être inférieur à la moitié de la pension globale (article 8).

B.1.2. L'octroi de la pension de survie est en règle générale subordonné à l'introduction d'une demande (article 21, § 2).

Le conjoint survivant n'est toutefois pas tenu d'introduire une demande de pension de survie lorsque le conjoint décédé était déjà titulaire d'une pension de retraite servie par l'Administration des pensions (article 21, § 1er, alinéa 1er).

La même exception vaut pour le conjoint divorcé lorsque l'Administration, sur la base des renseignements disponibles au Registre national des personnes physiques, est en mesure de constater que le conjoint divorcé est le seul ayant droit potentiel (article 21, § 1er, alinéa 2).

S'il y a simultanément un conjoint survivant et un conjoint divorcé, ce dernier est déchu de son droit à la pension de survie si sa demande de pension n'est pas parvenue à l'Administration des pensions dans l'année qui suit le décès de son ex-conjoint. Dans ce cas, la pension est entièrement attribuée au conjoint survivant (article 6, alinéa 2).

B.2. La Cour doit examiner si les articles 6 et 21 de la loi du 15 mai 1984 violent le principe d'égalité en ce qu'ils font dépendre de l'existence ou non d'un conjoint survivant l'ouverture d'office, par l'Administration des pensions, d'un dossier de pension de survie au nom du conjoint divorcé (première question) et en ce qu'ils subordonnent le droit du conjoint divorcé à une pension de survie à l'introduction d'une demande dans l'année qui suit la date du décès de l'ex-conjoint lorsqu'il y a également un conjoint survivant, alors qu'aucune

condition de délai n'est prévue s'il n'y a pas de conjoint survivant (deuxième question), même si le conjoint divorcé n'a pas connaissance du décès de l'ex-conjoint et alors que l'Administration des pensions dispose de toutes les possibilités pour l'en informer de façon à ce qu'il puisse sauvegarder son droit à une pension de survie (troisième question).

Dès lors que la troisième question doit de toute évidence être considérée comme un complément de la deuxième, l'*exceptio obscuri libelli* à l'égard de la troisième question ne peut être accueillie.

B.3. La différence de traitement concerne deux catégories de conjoints divorcés qui peuvent prétendre à une pension de survie : ceux qui ont droit à la pension de survie en concurrence avec le nouveau conjoint du défunt et ceux qui sont les seuls ayants droit potentiels.

Etant donné qu'on ne saurait sérieusement contester que ces deux catégories sont comparables, l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

B.4. La pension de survie a été instituée, dans le secteur public, pour éviter au conjoint d'un fonctionnaire d'être exposé à des difficultés matérielles après le décès de ce dernier. Financée par un prélèvement opéré sur le traitement des fonctionnaires, qu'ils soient célibataires ou mariés, elle est accordée, dans les limites prévues par la loi, au conjoint marié depuis un an au moins à la date du décès de son époux. Fondée sur un objectif de solidarité, elle ne s'apparente ni à un contrat d'assurance, ni à un traitement différé : par les retenues qu'il subit sur son traitement, le fonctionnaire assure une pension de survie non à son conjoint mais à l'ensemble des veuves et des veufs de fonctionnaires qui, à défaut d'une telle pension, risqueraient de se trouver sans ressources.

Lorsque le législateur décide d'accorder également une pension de survie au conjoint divorcé d'un fonctionnaire décédé, 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 ex-conjoint et parce que, souvent, elles n'ont pas eu de revenus propres

et 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.

B.5. Le conjoint divorcé qui est le seul ayant droit potentiel n'est pas tenu d'introduire une demande pour pouvoir bénéficier d'une pension de survie, alors que le conjoint divorcé qui est ayant droit en concurrence avec un conjoint survivant doit introduire une demande et est en outre déchu de son droit à une pension de survie si cette demande n'a pas été introduite dans l'année qui suit le décès de l'ex-conjoint.

B.6. Lorsque le législateur accorde aux conjoints divorcés le droit à une pension de survie, il peut soumettre l'exercice de ce droit à des conditions.

Il relève dès lors du pouvoir d'appréciation du législateur de subordonner l'octroi de la pension de survie à l'introduction d'une demande.

Toutefois, lorsqu'il impose une telle condition à une catégorie et qu'il en exempte une autre, il doit y avoir, pour ce faire, une justification raisonnable.

B.7.1. Dès lors que le législateur accorde le droit à (une part de) la pension de survie tant au conjoint survivant qu'au conjoint divorcé, on n'aperçoit pas pourquoi l'exercice de ce droit doit être rendu plus difficile pour le conjoint divorcé.

B.7.2. Le Conseil des ministres soutient que la mesure a pour objet de protéger le conjoint survivant. En effet, ce conjoint perd une partie de la pension de survie si le conjoint divorcé fait valoir ses droits.

B.7.3. Si le législateur entendait sauvegarder la pension de survie du conjoint survivant, la différence de traitement instaurée constitue une mesure peu adéquate pour atteindre cet objectif. En effet, la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur dépend alors, dans

chaque cas individuel, du conjoint divorcé, et plus précisément du fait que ce dernier introduit ou non une demande en temps utile. De surcroît, le législateur a déjà prévu une mesure spécifique à cet égard, en disposant que la part revenant au conjoint survivant ne peut jamais être inférieure à la moitié du montant de la pension globale (article 8).

B.7.4. Lorsque l'Administration, comme le prescrit l'article 21, § 1er, alinéa 2, est en mesure de constater, sur la base des renseignements disponibles au Registre national des personnes physiques, qui sont les ayants droit potentiels à la pension de survie, elle doit accorder ce droit ou tout au moins, si le législateur choisit de subordonner de manière générale l'octroi à l'introduction d'une demande (voir B.6), rappeler leurs droits aux ayants droit potentiels. Dans cette dernière hypothèse, en vue d'éviter l'insécurité juridique, un délai d'un an pour demander le droit à une pension de survie ne saurait être jugé manifestement déraisonnable.

B.8. Les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 6, alinéa 2, et 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions violent les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'ils ont pour effet que les conjoints divorcés qui sont ayants droit à une pension de survie concurremment avec un conjoint survivant sont déchus de leur droit à cette pension s'ils n'ont pas introduit une demande de pension dans l'année qui suit le décès de l'ex-conjoint.

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 24 mai 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts