

Numéro du rôle : 4122
Arrêt n° 150/2007 du 5 décembre 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 21, § 2, de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 217, 3°, de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, posée par le Tribunal du travail de Nivelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, des juges R. Henneuse, E. De Groot, J.-P. Snappe et E. Derycke, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, du président émérite A. Arts, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 22 décembre 2006 en cause de Françoise Collet contre l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 janvier 2007, le Tribunal du travail de Nivelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, § 2, de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, tel qu'en vigueur à la date du présent jugement et jusqu'au 31 décembre 2006 inclus, viole-t-il les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'accorde pas le bénéfice d'une rente de survie au veuf ou à la veuve d'un assuré prédécédé ayant été occupé outre-mer lorsque le mariage a duré moins d'un an, le décès fût-il produit par un accident postérieur au mariage, alors qu'en vertu de l'article 17 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, le veuf ou la veuve d'un travailleur salarié prédécédé ayant été occupé en Belgique bénéficie d'une pension de survie, le mariage eût-il duré moins d'un an, lorsque le décès est dû à un accident postérieur au mariage ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Françoise Collet, demeurant à 6700 Arlon, place de l'Yser 33/2;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 19 septembre 2007 :

- ont comparu :

. Me I. Fourneau *loco* Me E. Westerlinck, avocats au barreau de Nivelles, pour Françoise Collet;

. Me J. Vanden Eynde, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

F. Collet est la veuve d'E. Vander Perre, travailleur qui bénéficiait d'une pension de retraite à charge de l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM) et qui est décédé accidentellement en 2004, un peu moins de six mois après son mariage avec F. Collet.

Cette dernière conteste devant le Tribunal du travail la décision de l'OSSOM qui lui refuse le bénéfice d'une pension de survie au motif que le mariage n'a pas duré un an. La partie demanderesse soulève une discrimination entre les veufs et veuves de travailleurs ayant été occupés en Belgique et les veufs et veuves de travailleurs ayant été occupés à l'étranger.

Ainsi, si l'exigence d'une durée de mariage d'un an est prévue pour bénéficier de la pension de survie, afin d'éviter des mariages conclus *in extremis* à seule fin de percevoir une pension de survie, cette condition est toutefois supprimée, à l'égard des veufs et veuves des travailleurs occupés en Belgique, lorsque le risque de fraude est considéré comme exclu par le législateur. L'article 17 de l'arrêté royal n° 50 de 1967 prévoit en effet certaines hypothèses dans lesquelles la durée d'un an du mariage est supprimée pour pouvoir bénéficier de la pension de survie, notamment lorsque le décès est dû à un accident postérieur à la date du mariage, ce qui n'est pas prévu par la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer.

Le risque de discrimination existerait d'autant plus que la loi du 20 juillet 2006 a modifié la loi précitée du 17 juillet 1963 afin de supprimer, dans les mêmes hypothèses que celles du régime des travailleurs salariés, la condition de durée du mariage pour bénéficier de la pension de survie à charge de l'OSSOM. Cette modification n'entre toutefois en vigueur que le 1er janvier 2007.

Le juge *a quo* a donc décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime que, si la condition de durée d'un an du mariage pour le bénéfice de la pension de survie a pour but d'éviter tout mariage précipité, il est toutefois disproportionné d'accorder une pension de survie au conjoint survivant d'un travailleur qui a été occupé en Belgique et qui est décédé accidentellement, et de ne pas l'accorder au conjoint survivant d'un travailleur qui a été occupé à l'étranger, décédé accidentellement également, puisque le fait d'avoir travaillé ou non en Belgique ne change pas les risques de fraude.

Par ailleurs, la loi du 20 juillet 2006, qui a modifié l'article 21, § 2, en cause, traduit la volonté du législateur d'aligner les deux régimes, ce qui prouve qu'il n'existait aucune raison objective à la différence de traitement qui existait avant l'entrée en vigueur de cette loi. Il convient donc de conclure à l'inconstitutionnalité de la disposition en cause, dans sa rédaction avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 juillet 2006.

A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres constate tout d'abord que le régime de sécurité sociale d'outre-mer est plus avantageux que le régime des travailleurs salariés puisque ce n'est que si le mariage est postérieur à l'entrée en jouissance de la retraite que la durée du mariage est une condition pour le bénéfice de la pension de survie des travailleurs occupés à l'étranger, tandis que cette condition de durée s'applique aux travailleurs salariés quel que soit le moment du mariage.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime ensuite que le régime de sécurité sociale d'outre-mer et le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés ne sont pas comparables.

En effet, le régime de sécurité sociale d'outre-mer est un système facultatif et complémentaire de sécurité sociale, alimenté par des cotisations versées volontairement, et ouvert à toute personne, quelle que soit sa nationalité, qui exerce son activité professionnelle en dehors de l'Espace économique européen, sans qu'une attache quelconque avec la Belgique soit exigée.

Ce régime repose sur un système de capitalisation, dans lequel les cotisations payées par les assurés, qui déterminent librement leur montant entre un minimum et un maximum, sont affectées au financement des prestations auxquelles les assurés peuvent prétendre et dont le montant dépendra du niveau et de la durée des cotisations payées par l'assuré. Ce régime facultatif s'apparente ainsi à un système d'assurance privée complémentaire, dans lequel l'OSSOM est une entreprise économique soumise aux règles de la concurrence conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes.

Le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, par contre, est un régime obligatoire pour toute personne occupée dans les liens d'un contrat de travail en Belgique, qui sera automatiquement soumise au régime légal en raison de son occupation en Belgique. Il s'agit d'un régime contributif ou de répartition, qui repose sur la solidarité de tous les travailleurs, et dans lequel les retenues sur salaire - une quotité, déterminée par la loi, de la rémunération du travailleur salarié - sont affectées aux pensions et rentes de survie de l'ensemble des travailleurs et non de celui qui cotise.

L'octroi d'une pension de survie dans l'un ou l'autre régime ne poursuit pas le même objectif. Ainsi, dans le régime salarié, le législateur a voulu protéger certaines catégories de personnes, dont le conjoint divorcé et, *a fortiori*, le conjoint survivant : cette protection repose sur la solidarité de tous les travailleurs, la pension de survie n'étant pas octroyée si le conjoint survivant dispose de revenus propres. Par contre, dans le régime d'outre-mer, l'objectif du législateur est de restituer sous forme de rente viagère le capital investi par l'assuré, soit à lui-même sous forme de pension de retraite, soit à son conjoint survivant sous forme de pension de survie, sans que la pension de survie puisse être refusée en fonction des revenus propres du conjoint survivant.

A.2.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est proportionnée et justifiée, compte tenu des caractéristiques du régime particulier de sécurité sociale d'outre-mer, le législateur a pu estimer qu'il n'y avait pas lieu de le « calquer » sur les autres régimes obligatoires de sécurité sociale belge. Il était en effet légitime de ne pas modifier la législation dans un sens qui accroîtrait le nombre des bénéficiaires et la hauteur des dépenses, pour des considérations budgétaires évidentes, puisque la garantie offerte par l'Etat dans le régime d'outre-mer s'est transformée en une intervention de plus en plus lourde à charge du Trésor public.

Si le législateur a modifié en 2006 le régime de la sécurité sociale d'outre-mer en s'inspirant des autres régimes de pension, cette évolution relève d'une appréciation d'opportunité qui appartient au législateur et non à la Cour, et qui ne peut conduire à conclure que l'ancien régime était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres considère que la partie demanderesse devant le juge *a quo* témoigne d'une certaine confusion en alléguant une inégalité entre des conjoints de nationalité belge dont l'époux était un travailleur salarié, alors que le régime de sécurité sociale d'outre-mer ne s'adresse pas uniquement aux personnes de nationalité belge ni uniquement aux travailleurs salariés.

Par ailleurs, la durée d'un an est un critère objectif qui poursuit un objectif légitime, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt n° 94/2001. L'absence d'exceptions à cette exigence de durée du mariage ne peut conduire à considérer la mesure comme discriminatoire, puisque, contrairement au régime des travailleurs salariés, (1) il n'y a pas d'interdiction de cumul dans le régime de sécurité sociale d'outre-mer, (2) l'assuré qui choisit de s'assurer auprès de l'OSSOM peut bénéficier en même temps de la protection sociale offerte par le pays dans lequel il exerce une activité professionnelle et (3) le conjoint survivant perçoit de manière inconditionnelle la pension de survie lorsque le décès a lieu avant l'entrée en jouissance de la pension de retraite à charge de l'OSSOM. A maints égards, le régime de sécurité sociale d'outre-mer est donc plus favorable que celui des travailleurs salariés.

Enfin, la modification de la mesure en cause par la loi du 20 juillet 2006 tend à répondre, de manière générale, à une série de critiques formulées par la Commission européenne ou découlant de la jurisprudence de

la Cour constitutionnelle, et non à la volonté exclusive du législateur d'aligner le régime de sécurité sociale d'outre-mer sur celui des travailleurs salariés. Cette modification n'est donc pas un argument pertinent pour conclure que la mesure était, avant sa modification, disproportionnée.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 21, § 2, de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, dans sa version applicable avant sa modification par l'article 217 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.

Dans cette version, l'article 21, § 2, de la loi précitée du 17 juillet 1963 disposait :

« Lorsque l'assuré est célibataire, veuf ou divorcé, le capital assuré en vue de la constitution de la rente de veuve est versé au Fonds de solidarité et de péréquation.

Lorsqu'un assuré a contracté mariage après l'entrée en jouissance de sa rente de retraite, la veuve bénéficie d'une rente, pour autant que le décès ne soit pas survenu dans l'année qui suit le mariage. Si l'épouse a le même âge que l'assuré, le taux de la rente est égal à 60 p.c. de la rente qui est prévue à l'article 20, § 1er. Le rente de veuve est à la charge du Fonds de solidarité et de péréquation ».

B.2. La Cour est interrogée sur une éventuelle discrimination entre, d'une part, les veufs et veuves d'un travailleur salarié ayant été occupé en Belgique, qui peuvent bénéficier d'une pension de survie lorsque leur mariage n'a pas duré un an si le décès est causé par un accident postérieur au mariage, et, d'autre part, les veufs et veuves d'un assuré ayant été occupé outre-mer, qui ne peuvent pas bénéficier d'une rente de survie lorsque leur mariage n'a pas duré un an, même si le décès est causé par un accident postérieur au mariage.

B.3. L'article 17 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, tel qu'il a été remplacé par l'article 107 de la loi du 15 mai 1984, dispose :

« La pension de survie n'est accordée que, si à la date du décès, le conjoint survivant était marié depuis un an au moins avec le travailleur décédé. La durée d'un an de

mariage n'est toutefois pas requise si une des conditions suivantes est remplie :

- un enfant est né du mariage;
- au moment du décès un enfant est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales;
- le décès est dû à un accident postérieur à la date du mariage ou a été causé par une maladie professionnelle contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la profession, d'une mission confiée par le Gouvernement belge ou de prestations dans le cadre de l'assistance technique belge et pour autant que l'origine ou l'aggravation de cette maladie soit postérieure à la date du mariage.

Si un enfant posthume naît dans les trois cents jours du décès, la pension de survie prend cours, pour autant que la demande soit introduite dans les douze mois de la naissance, le premier jour du mois au cours duquel l'époux est décédé, s'il ne bénéficiait pas encore, à son décès, d'une pension, et le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'époux est décédé, s'il bénéficiait déjà, à son décès, d'une pension ».

En vertu de l'article 1er de l'arrêté royal précité, cette disposition s'applique aux travailleurs salariés ayant été occupés en Belgique, en exécution d'un contrat de travail, à l'exception de ceux qui permettent aux travailleurs de bénéficier de l'un des régimes de pension prévus à l'article 2.

B.4. La différence de traitement entre les conjoints survivants d'un travailleur salarié occupé en Belgique ou d'un assuré occupé outre-mer, en ce qui concerne le bénéfice de la pension de survie, porte donc sur l'existence ou non d'exceptions - en l'espèce le décès dû à un accident postérieur à la date du mariage - à la condition de durée minimale d'un an de mariage.

B.5. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.1. En imposant une condition de durée minimale d'un an de mariage pour l'octroi d'une pension de survie au conjoint survivant d'un travailleur dont l'activité professionnelle ouvrirait le droit à une telle pension, le législateur a entendu décourager certains abus, comme le mariage *in extremis*, contracté dans le seul but de permettre au conjoint survivant de bénéficier de la pension de survie.

B.6.2. La condition de la durée minimale d'un an de mariage constitue un critère objectif qui répond au but du législateur de décourager certains abus en la matière.

B.7. Dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés occupés en Belgique en vertu d'un contrat de louage de travail, le législateur a établi des exceptions, strictement limitées, au principe selon lequel le conjoint survivant ne peut prétendre à l'octroi d'une pension de survie qu'à condition que le mariage ait été célébré plus d'un an avant le décès. Ces exceptions procèdent de l'idée que, dans certaines situations, les circonstances prouvent que, bien que le décès ait eu lieu moins d'un an après le mariage, celui-ci n'avait pas été contracté dans le seul but d'obtenir la pension en cause.

Ces exceptions à la condition de la durée minimale du mariage existent également dans le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants (article 4, § 1er, 1^o, de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967) et dans le régime de sécurité sociale des agents des services publics (article 2, § 1er, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions).

B.8.1. Aux termes de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM) est un établissement public qui a pour mission de réaliser les assurances organisées par la loi.

L'article 12 dispose notamment que « peuvent participer au régime facultatif d'assurance vieillesse et survie » les personnes qui exercent leur activité professionnelle dans les pays d'outre-mer désignés par le Roi.

L'article 14 dispose que les assurés ou leurs employeurs peuvent, dans les conditions déterminées par la loi, verser à l'Office des cotisations destinées notamment à l'assurance vieillesse et survie, et dont les montants minimum et maximum sont, en vertu de l'article 15, fixés par le Roi.

Aux termes de l'article 17, a), la cotisation est affectée « à raison de 70 % au financement des rentes de retraite et de survie qui sont à la charge du Fonds des pensions ».

L'article 20 détermine la rente viagère de retraite dont bénéficient les assurés.

L'article 21 détermine le montant auquel a droit le conjoint survivant de l'assuré bénéficiaire d'une rente viagère.

B.8.2. Le régime instauré par la loi du 17 juillet 1963 est un système facultatif de sécurité sociale, auquel peuvent s'affilier les personnes qui travaillent dans les pays d'outre-mer désignés par le Roi.

Ce régime concerne « aussi bien les agents qui prestent leurs services dans un secteur public que les employés occupés en exécution d'un contrat de louage de services par des entreprises privées ou même des personnes qui exercent une activité professionnelle indépendante » (*Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 431/1, p. 1).

Ce régime a été élaboré pour « répondre aux préoccupations de ceux qui désirent entreprendre ou poursuivre une carrière outre-mer, et souhaitent être couverts dans leur pays d'origine par des dispositions légales prévoyant un régime d'assurances sociales » (*ibid.*).

B.8.3. Contrairement au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés qui est fondé sur un système de répartition, le régime d'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré instauré par la loi précitée du 17 juillet 1963 est « basé sur la capitalisation individuelle » (*ibid.*, p. 5) pour ce qui concerne le calcul des rentes de retraite et de survie, avec la garantie de l'Etat belge prévue à l'article 58 de la loi précitée du 17 juillet 1963.

Les prestations auxquelles les assurés pourront prétendre en raison des versements portés à leur compte sont conçues comme étant « complémentaires [par rapport] à celles que les intéressés peuvent acquérir dans le pays où s'accomplit leur activité professionnelle » (*ibid.*, p. 1).

B.9.1. Le régime instauré par la loi du 17 juillet 1963 est différent du système obligatoire de sécurité sociale prévu pour les travailleurs salariés occupés en Belgique.

La participation à la sécurité sociale d'outre-mer exclut d'ailleurs, en principe, l'application de la législation concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés.

B.9.2. Toutefois, lorsque le législateur décide d'imposer, dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés et dans celui d'outre-mer, la durée minimale d'un an de mariage comme condition pour pouvoir bénéficier de la rente de survie, cette condition poursuit, dans les deux régimes, le même objectif qui est, comme il a été rappelé en B.6.2, de décourager certains abus en la matière.

Il ne se justifie dès lors pas de prévoir, pour les conjoints survivants des travailleurs occupés outre-mer et des travailleurs salariés occupés en Belgique, une condition dont l'objectif est le même dans les deux régimes, sans prévoir, pour les seuls conjoints survivants des travailleurs occupés outre-mer, aucune exception à cette condition, pour des situations dans lesquelles les circonstances démontrent que, bien que le décès ait eu lieu moins d'un an après le mariage, ce dernier n'avait pas été contracté dans le seul but d'obtenir la rente de survie, et qu'il n'y avait pas de risque d'abus.

Dans ces situations, la condition de durée minimale d'un an de mariage est manifestement déraisonnable.

B.10.1. L'article 217, 3°, de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses a d'ailleurs remplacé l'article 21, § 2, de la loi du 17 juillet 1963 comme suit :

« Lorsque l'assuré est célibataire, veuf ou divorcé, le capital assuré en vue de la constitution de la rente de survie est versé au Fonds de solidarité et de péréquation.

Lorsqu'un assuré a contracté mariage après l'entrée en jouissance de sa rente de retraite, le conjoint survivant bénéficie d'une rente, pour autant que le décès ne soit pas survenu dans l'année qui suit le mariage. Si le conjoint survivant a le même âge que l'assuré, le taux de la rente est égal à 60 % de la rente qui est prévue à l'article 20. La rente de survie est à la charge du Fonds de solidarité et de péréquation.

La durée d'un an de mariage n'est toutefois pas requise si une des conditions suivantes est remplie :

- un enfant est né du mariage;
- au moment du décès un enfant est à charge pour lequel l'époux ou l'épouse percevait des allocations familiales;
- le décès est dû à un accident postérieur à la date du mariage.

Si un enfant posthume naît dans les trois cents jours du décès, la pension de survie prend cours le jour du décès, pour autant que la demande soit introduite dans les douze mois de la naissance ».

En vertu de l'article 239 de la loi du 20 juillet 2006 précitée, l'article 217, 3°, est d'application aux pensions de survie qui sont attribuées suite à un décès qui se produit le 1er janvier 2007 au plus tôt.

B.10.2. Les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2006 exposent que le nouvel article 21, § 2, de la loi du 17 juillet 1963 « introduit une exception à la règle selon laquelle le mariage doit durer au moins un an en cas de mariage après l'entrée en jouissance de la pension » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2518/001, p. 142) et que cette exception « provient de la réglementation actuelle des pensions des travailleurs salariés » (*ibid.*).

Cette modification démontre que le législateur a estimé cohérent d'adapter le régime de sécurité sociale d'outre-mer en s'inspirant de celui des travailleurs salariés, et de prévoir les mêmes exceptions à la condition de durée minimale d'un an de mariage que celles prévues dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'il ne prévoit aucune exception à la condition de durée minimale d'un an de mariage pour le bénéfice de la pension de survie, l'article 21, § 2, de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 217, 3°, de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, viole 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, à l'audience publique du 5 décembre 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior