

|  |
|--|
| Numéros du rôle : 1692 et 1693           |
| Arrêt n° 121/2000<br>du 29 novembre 2000 |

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 17, 20, 21 et suivants de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, posées par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges P. Martens, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

Par chacun des jugements du 20 mai 1999 en cause de, d'une part, S. Moreau et, d'autre part, L. Meunier contre l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 juin 1999, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, spécialement en ses articles 17, 20, 21 et suivants, instaure-t-elle une discrimination en raison du sexe, et viole-t-elle par là les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle exclut les hommes du droit à une pension de survie du chef des droits constitués par leur épouse et donne une affectation différente aux cotisations versées au régime de sécurité sociale qu'elle organise, selon que l'assujetti est un homme ou une femme ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les épouses de S. Moreau et de L. Meunier, décédées respectivement le 9 mars et le 28 janvier 1996, avaient cotisé au régime de sécurité sociale d'outre-mer, la première pendant 20 ans et 7 mois, la seconde, pendant 15 ans et un mois. Elles bénéficiaient toutes les deux d'une pension de retraite.

Leurs époux ont introduit une demande de pension de veuf qui leur a été refusée, aucune disposition de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer ne prévoyant de pension au profit du mari survivant.

S. Moreau et L. Meunier ont exercé contre le refus de l'Office de sécurité sociale d'outre-mer un recours devant le Tribunal du travail de Bruxelles qui, par deux jugements du 20 mai 1999, a posé la question préjudicielle précitée.

## III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances du 3 juin 1999, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs 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 dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 22 juin 1999, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 juin 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 juillet 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- S. Moreau, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Bel-Air 81, par lettre recommandée à la poste le 8 juillet 1999;

- L. Meunier, demeurant à 1020 Bruxelles, avenue du Forum 5, boîte 60, par lettre recommandée à la poste le 26 juillet 1999;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, et l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise 194, par lettre recommandée à la poste le 6 août 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 octobre 1999.

L. Meunier a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 1999.

Par ordonnances du 30 novembre 1999 et du 31 mai 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 3 juin 2000 et 3 décembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 mai 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 30 mai 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 11 mai 2000.

Par ordonnance du 16 mai 2000, le président en exercice a constaté que le juge H. Coremans, légitimement empêché, était remplacé comme membre du siège par le juge M. Bossuyt.

A l'audience publique du 30 mai 2000 :

- ont comparu :

. Me T. Demaseure, avocat au barreau de Bruxelles, pour S. Moreau;

. Me E. Piret, avocat au barreau de Bruxelles, pour L. Meunier;

. Me J.-M. Wolter, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et pour l'Office de sécurité sociale d'outre-mer;

- les juges -rapporteurs P. Martens et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Par ordonnance du 18 octobre 2000, la Cour a constaté que le juge E. Cerexhe, légitimement empêché, est remplacé comme membre du siège par le juge R. Henneuse, a rouvert les débats et a fixé l'audience au 16 novembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 20 octobre 2000.

A l'audience du 16 novembre 2000 :

- ont comparu :

. Me T. Demaseure, avocat au barreau de Bruxelles, pour S. Moreau;

. Me E. Piret, avocat au barreau de Bruxelles, pour L. Meunier;

. Me J.-M. Wolter, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et pour l'Office de sécurité sociale d'outre-mer;

- les juges -rapporteurs P. Martens et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 -

##### *Mémoire de S. Moreau*

A.1. S. Moreau se réfère aux mesures d'harmonisation prises par le législateur dans la loi du 29 juin 1981, qui a mis en vigueur la directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978, et dont l'article 10, § 1er, a introduit la notion de pension de survie au profit du conjoint survivant. Il cite également la loi du 15 mai 1984 qui a fixé au 1er janvier 1984 la fin de la discrimination au détriment des veufs en matière de pension de survie. Il invoque l'arrêt n° 53/93, dans lequel la Cour avait décidé que la date à laquelle il devait être mis fin à l'inégalité entre les sexes relevait de la compétence du législateur, ajoutant que « des considérations financières ne pourraient toutefois justifier que, pour faire cesser la discrimination, le législateur s'octroie un délai manifestement déraisonnable ». Il conclut que toute la question est de savoir si, en l'espèce, le délai raisonnable n'est pas dépassé.

##### *Mémoire de L. Meunier*

A.2. L. Meunier, après avoir décrit le système légal et rappelé les éléments de fait de la cause, souligne que, dans une lettre du 24 décembre 1996 adressée à son organisation syndicale, l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, ci-après OSSOM, avait écrit qu'il envisageait de faire des propositions d'adaptation afin de mettre fin à l'inégalité entre hommes et femmes et qu'il était probable que, dans un avenir proche, la pension de veuf soit instaurée dans la sécurité sociale d'outre-mer.

A.3. Il souligne que la discrimination qu'il dénonce repose sur un critère sexuel, « déterminant une affectation différente des cotisations selon le sexe, avec pour effet une majoration des droits à la pension de retraite en faveur des assurées et le financement d'un régime de pensions de survie en faveur des veuves d'assurés mais non en faveur des veufs d'assurées ». Il rappelle qu'en matière de pensions de survie de travailleurs salariés, l'article 99 de la loi du 15 mai 1984 insérant un 3° dans l'article 1er de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1963 a mis fin à la discrimination à partir du 1er janvier 1984 et il cite des extraits de l'arrêt précité n° 53/93. Dans cet arrêt, la Cour avait estimé que la fixation de cette date n'était pas déraisonnable.

A.4. L. Meunier ajoute que l'absence de réserves, au sein de l'OSSOM, ne pourrait être invoquée avec pertinence, le manque de moyens financiers ne pouvant justifier le maintien d'une discrimination au-delà du délai raisonnable. Il serait possible, selon lui, de remédier à une difficulté de trésorerie, soit par un apport de moyens nouveaux, soit par la réaffectation de réserves actuellement constituées.

Il conclut que, si la différence de traitement pouvait peut-être se justifier à une époque où l'activité professionnelle féminine était marginale, tel n'est plus le cas aujourd'hui.

*Mémoire du Conseil des ministres et de l'OSSOM*

A.5. Après avoir fait l'historique de la législation applicable, analysé la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et celle de la Cour d'arbitrage et après avoir résumé les données des deux cas d'espèce, le Conseil des ministres et l'OSSOM soulignent que l'article 119 du Traité C.E., de même que les directives qui en font application, n'est pas applicable en l'espèce, puisqu'il s'agit d'un régime de pension légale instaurant une pension de survie au profit de la veuve d'un assuré. Ils rappellent également qu'il s'agit d'un régime « facultatif et strictement d'assurance », ce qui le différencie fondamentalement du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés.

A.6. Il est également rappelé que le législateur a pu, en 1945 comme en 1963, constater le peu d'intérêt d'instaurer une rente en faveur des veufs, compte tenu de la différence d'âge généralement favorable aux femmes dans la majorité des couples mariés, du petit nombre d'employées « assujettibles », l'expatriation de la femme résultant souvent de ce qu'elle « suit son mari », les offres d'emploi local leur étant difficilement accessibles. Il a pu aussi tenir compte de ce que le montant des cotisations payées par les assurées est, par voie de conséquence, peu important et de ce que l'âge de la mortalité est largement favorable aux femmes. Les auteurs du mémoire soulignent que ces constatations restent pertinentes aujourd'hui encore et qu'il n'existe aucun moyen financier propre pour couvrir le paiement de rentes à des veufs, ce qui ne serait possible que moyennant une intervention complémentaire de l'Etat.

La différence de traitement serait donc la conséquence inéluctable du choix initial opéré par le législateur. Un nouveau système qui, sans tenir compte des cotisations versées, instaurerait une rente au profit des veufs créerait une différence injustifiée, l'équilibre recherché ne pouvant l'être que par une modification complète de la législation. Par ailleurs, cette modification entraînerait une diminution relative du montant des rentes payées aux femmes puisqu'une partie des sommes qu'elles ont versées servirait à constituer le capital nécessaire au service d'une rente de veuf.

A.7. Quant à la date à laquelle il devrait être mis fin à la différence de traitement, les auteurs du mémoire rappellent, en se référant à l'arrêt n° 53/93, qu'elle relève de l'appréciation du législateur et que, contrairement à la situation tranchée par la Cour, le droit européen ne permet pas, dès lors qu'il s'agit d'un système légal auquel l'article 119 du Traité C.E. est inapplicable, de condamner le système en cause.

A.8. Le Conseil des ministres et l'OSSOM concluent, à titre principal, que le système n'est pas discriminatoire, à titre subsidiaire, que le délai raisonnable pour mettre fin à la différence de traitement n'est pas expiré et, « à titre infiniment subsidiaire », que la date d'expiration de ce délai doit être fixée à celle de l'arrêt à prononcer,

« sauf à l'égard des personnes ayant antérieurement à celle-ci, à l'OSSOM ou judiciairement, postulé le bénéfice d'une rente de veuf, le capital affecté à cette réversibilité sur le montant des cotisations versées par leurs épouses prédécédées étant calculé comme s'il s'agissait d'une rente de veuve, diminué des prestations indexées supplémentaires offertes à celles-ci de leur vivant, conséquence de l'absence à ce moment de réversibilité au profit de leur mari ».

*Mémoire en réponse de L. Meunier*

A.9. L. Meunier répond que, si même une discrimination ne touche qu'une minorité, fût-elle infime, elle n'en constitue pas moins une discrimination qui, en l'espèce, est connue et dénoncée de longue date. Le législateur s'est octroyé un délai manifestement déraisonnable pour y mettre fin, « quelles que soient les considérations financières relevantes ». Ces considérations ne sont d'ailleurs pas pertinentes. Dès lors que la Cour constatera que le système est discriminatoire, il incombera à l'Etat, qui garantit le régime de sécurité sociale d'outre-mer, de pourvoir au règlement des rentes litigieuses.

A.10. Il ajoute que l'allocation d'une rente de veuf ne pourra pas remettre en cause les rentes allouées en exécution de la loi du 17 juillet 1963 et n'entraînera donc pas les différences de traitement décrites par le Conseil des ministres et par l'OSSOM, ces différences ne pouvant, en toute hypothèse, être tenues pour discriminatoires.

La circonstance que le constat d'inconstitutionnalité rendra nécessaire une réforme profonde du régime de sécurité sociale d'outre-mer, notamment quant à son mode de financement, ne pourrait justifier le maintien de l'inconstitutionnalité.

Par ailleurs, le constat d'inconstitutionnalité n'impliquera pas la distraction de cotisations réglées par les cotisantes ou la réduction de leur droit à des prestations.

A.11. L. Meunier conteste que la Cour puisse fixer un délai raisonnable pour qu'il soit mis fin à la discrimination constatée, pas plus qu'elle ne pourrait décider qu'il y sera mis fin à partir de l'arrêt à intervenir, ce qui excéderait sa compétence.

La Cour n'a qu'à se prononcer sur la compatibilité des dispositions litigieuses avec les articles 10 et 11 de la Constitution, sans qu'elle puisse, en outre, arrêter les conséquences pratiques de sa décision.

- B -

B.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.

B.2. 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.

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

L'article 20 détermine la rente viagère de retraite dont bénéficient, à partir de l'âge de 55 ans, l'assuré de sexe masculin (§ 1er) et l'assuré de sexe féminin (§ 2), étant précisé que la quote-part de 70 p.c. prévue à l'article 17 est destinée à assurer le paiement de cette dernière rente.

B.3. L'article 21 détermine le montant auquel a droit la veuve de l'assuré bénéficiaire d'une rente viagère.

Le solde de la cotisation sert à financer les autres prestations, soit l'assurance pour maladie et invalidité et pour soins de santé (9,5 p.c.) et les prestations qui sont à charge du Fonds de solidarité et de péréquation (20,5 p.c.).

B.4. Il ressort de ces dispositions que les personnes qui exercent leur activité professionnelle dans les pays d'outre-mer désignés par le Roi peuvent cotiser à un régime de sécurité sociale facultatif, que 70 p.c. des ressources de l'Office servent à financer les rentes de retraite des agents masculins et féminins de même que les rentes viagères auxquelles, lorsque l'agent est décédé, les veuves ont droit, à l'exclusion des veufs. C'est sur cette dernière différence de traitement que portent les questions préjudicielles qui mentionnent les articles 17, 20 et 21 de la loi.

B.5. Les dispositions en cause établissent une différence de traitement fondée sur le sexe qui à l'époque pouvait se comprendre par le fait que la femme n'exerçait alors généralement pas d'activité professionnelle rémunérée. L'évolution économique et sociale, qui a vu la femme accéder aux activités professionnelles, a rendu injustifié ce traitement inégal.

B.6. Le caractère facultatif du régime en cause n'implique pas que le législateur aurait la liberté de l'organiser au mépris du principe d'égalité ou de le maintenir en vigueur alors qu'il est devenu discriminatoire à la suite d'une évolution de la société dont il a d'ailleurs tenu compte, depuis plusieurs années, dans l'organisation d'autres régimes de sécurité sociale.

B.7. Il ne peut davantage être tenu compte de ce que l'organisation d'un régime compatible avec le principe d'égalité entre hommes et femmes nécessiterait un réaménagement fondamental de ce système et de son financement. Si ces considérations justifient que le législateur ait pu disposer d'un délai raisonnable pour procéder aux modifications qui s'imposent, elles ne peuvent justifier que ce régime fût encore en vigueur en 1996.

B.8. Les mêmes motifs empêchent que la Cour – à supposer qu'elle ait cette compétence – accorde un délai au législateur ou indique les modalités d'exécution de son arrêt demandées à titre subsidiaire par le Conseil des ministres et par l'OSSOM.

B.9. Les questions préjudicielles appellent une réponse positive mais uniquement en ce qu'elles portent sur l'article 21 de la loi qui ne permet pas que le veuf de l'assurée bénéficie d'une rente viagère. Il appartient au législateur et non à la Cour de décider si le rétablissement de l'égalité nécessite une modification des dispositions inscrites aux articles 17 et 21 de la loi.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21 de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut du droit à une pension de survie les hommes dont l'épouse avait cotisé au régime que cette loi organise.

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 29 novembre 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior