

Numéros du rôle : 5572 et 5652
Arrêt n° 86/2014 du 6 juin 2014

## A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, posées par la Cour du travail de Bruxelles et la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par arrêt du 6 février 2013 en cause de l'Office national des pensions contre Suzanne Ngo Nlend, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 février 2013, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 27, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 26 du Pacte international des droits civils et politiques ainsi qu'avec les articles 1er du Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 14 de cette Convention, en ce qu'il a pour conséquence que le paiement de la pension due à un bénéficiaire de nationalité étrangère est suspendu si ce bénéficiaire réside à l'étranger alors que la pension de retraite ou de survie due à un ressortissant belge est payée quel que soit le pays de sa résidence, traitant ainsi de manière différente des personnes qui ont participé dans des conditions équivalentes au financement du régime belge de retraite des travailleurs salariés ? ».

b. Par arrêt du 27 mai 2013 en cause de l'Office national des pensions contre Adolphe Razafihelison, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 juin 2013, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 27 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, remplacé par l'article 9 de la loi du 5 juin 1970 modifiant certaines dispositions relatives aux régimes de pensions des travailleurs salariés, des ouvriers, des employés, des ouvriers mineurs et des assurés libres et au revenu garanti aux personnes âgées et modifié par l'article 10 de l'arrêté royal n° 415 du 16 juillet 1986 modifiant certaines dispositions en matière de pensions pour travailleurs salariés, qui n'astreint à l'obligation de résidence prévue à l'alinéa 1er de cette disposition que certains étrangers, à l'exclusion des étrangers qui peuvent se prévaloir d'une disposition, en vigueur en Belgique, d'une convention internationale de sécurité sociale, des apatrides, des réfugiés reconnus et de certains étrangers privilégiés, et qui permet au Roi de déterminer pour quels bénéficiaires de nationalité étrangère et dans quels cas cette obligation n'est pas requise, viole-t-il les articles 10, 11, 16 et 191 de la Constitution ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5572 et 5652 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national des pensions, assisté et représenté par Me M. Willemet, avocat au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5572;

- l'Office national des pensions, assisté et représenté par Me G. Pijcke et Me N. Bonbled, avocats au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5652;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me C. Pouppez, avocats au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5572 et dans l'affaire n° 5652.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, dans l'affaire n° 5572;
- l'Office national des pensions, dans l'affaire n° 5652.

A l'audience publique du 17 décembre 2013 :

- ont comparu :
  - . Me M. Willemet, pour l'Office national des pensions, dans l'affaire n° 5572;
  - . Me N. Bonbled, pour l'Office national des pensions, dans l'affaire n° 5652;
  - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me C. Pouppez, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans l'affaire n° 5572 du rôle, Suzanne Ngo Nlend, partie intimée devant le juge *a quo*, a, en mars 2005, introduit, à la suite du décès de son époux, Paul René Ndjokhe, comme elle de nationalité camerounaise, une demande de pension de survie auprès de l'Office national des pensions (ONP), son époux ayant travaillé en Belgique entre 1972 et 1975.

L'intéressée se voit refuser le paiement de cette pension en raison de la conjonction de trois éléments : de nationalité étrangère, Suzanne Ngo Nlend réside à l'étranger, dans un pays avec lequel la Belgique n'a signé aucune convention.

L'intimée a obtenu gain de cause devant le Tribunal du travail de Bruxelles, qui a estimé que l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés portait atteinte à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, l'ONP a interjeté appel de ce jugement. La Cour du travail a, d'une part, réformé ce jugement en ce qu'il décide que l'intimée ne peut se prévaloir des articles 10 et 11 de la Constitution et, d'autre part, décidé de soumettre à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

Dans l'affaire n° 5652, Adolphe Razafihelison, de nationalité malgache, s'est vu retirer, après qu'il eut quitté la Belgique pour retourner à Madagascar le 6 décembre 2006, le paiement de la pension de retraite que l'ONP lui versait depuis le 1er décembre 1999. Après avoir été débouté de son recours devant le Tribunal du travail de Bruxelles, il a interjeté appel devant la Cour du travail, qui a réformé le jugement attaqué et décidé de condamner l'ONP à rétablir le paiement de la pension, la Cour du travail considérant qu'elle ne pouvait en l'espèce appliquer l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 précité, le jugeant contraire à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 14 de cette Convention. L'ONP a introduit un pourvoi en cassation contre cet arrêt.

La Cour de cassation, faisant application de l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, après avoir constaté qu'en l'espèce, on invoquait devant elle la violation d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution, a décidé, d'office, de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du Conseil des ministres*

A.1.1. Alors que la Cour du travail de Bruxelles interroge la Cour sur la constitutionnalité du critère de différenciation fondé sur la nationalité des bénéficiaires d'une pension de survie, la Cour de cassation l'interroge sur le critère de différenciation fondé sur le lieu de résidence de ces bénéficiaires.

A l'époque où l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, en cause, a été adopté, le paiement de la pension de retraite ou de survie était subordonné, pour tous, à la condition de résidence en Belgique. Ce n'est que lorsque l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 précité a été remplacé par l'article 9 de la loi du 5 juin 1970 « modifiant certaines dispositions relatives aux régimes de pensions des travailleurs salariés, des ouvriers, des employés, des ouvriers mineurs et des assurés libres et au revenu garanti aux personnes âgées » que le principe de ne pas verser de pension aux étrangers qui ne résident pas effectivement en Belgique a été adopté.

Dans ses deux mémoires, le Conseil des ministres rappelle les conditions d'octroi des pensions de retraite et de survie du secteur privé et insiste sur le caractère solidaire et essentiellement alimentaire de celles-ci. Il précise aussi que ces pensions ne sont pas uniquement financées par des cotisations versées par les employeurs et les travailleurs mais également par un subside supplémentaire versé par l'Etat. Le régime des pensions ne peut donc être considéré comme faisant partie d'un régime purement contributif puisqu'il est partiellement financé par des fonds publics.

Dans un arrêt rendu le 28 février 2005, la Cour de cassation a considéré que le droit à la pension de retraite n'est pas un droit patrimonial au sens de l'article 1er, premier alinéa, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ceci ayant été rappelé, le Conseil des ministres considère que les questions préjudicielles appellent une réponse négative. Il soutient que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est fixée maintenant s'agissant du fait que le droit à une pension légale tombe dans le champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme mais qu'en revanche, s'agissant d'une affectation de ce droit sur la base du critère de la nationalité, elle est plus nuancée. Si elle a condamné la Lettonie, qui réservait aux nationaux lettons le droit à certaines prestations sociales, c'est parce que le droit letton se fondait sur le seul critère de la nationalité.

Or, en ce qui concerne la disposition incriminée, les critères de distinction sont doubles : la nationalité et la résidence. Les travaux préparatoires révèlent en effet que le législateur belge entendait suspendre le bénéfice des pensions de survie lorsque le bénéficiaire n'était ni Belge ni résident effectif en Belgique et ne résidait pas dans un pays avec lequel la Belgique avait signé une convention. Ceci est parfaitement conforme aux dispositions de la convention de l'Organisation internationale du travail n° 102 concernant la sécurité sociale de 1952.

Le Conseil des ministres rappelle aussi à l'appui de son argumentation l'arrêt de la Cour n° 69/2010 du 10 juin 2010, dans une affaire qui concernait le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, qui est lui non contributif. Non seulement la mesure en cause ne serait pas disproportionnée, le régime de pension (retraite et survie) n'étant pas un régime de capitalisation, mais, en outre, s'il est vrai que certains étrangers peuvent en bénéficier, à savoir les réfugiés et les apatrides, et ce, même s'ils résident à l'étranger, c'est parce que la Belgique a signé des conventions internationales protégeant de façon particulière ces catégories d'étrangers.

A.1.2. Se penchant sur la question préjudicielle telle qu'elle est posée dans l'affaire n° 5652, le Conseil des ministres considère que la Cour de cassation interroge la Cour sur la pertinence du critère de différenciation fondé sur le lieu de résidence des bénéficiaires, ce qui la distinguerait de la question préjudicielle posée par la Cour du travail dans l'affaire n° 5572 qui se centre quant à elle sur la question de la nationalité.

Dans cette affaire aussi, le Conseil des ministres considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative. La différence de traitement repose en effet sur des critères objectifs, la nationalité et la résidence. Ces critères sont en rapport avec l'objectif formulé par le législateur, qui est non seulement de garantir une pension de survie aux Belges et aux étrangers appartenant à certaines catégories « mais aussi de garantir à ses nationaux ayant acquis des droits à la pension à l'étranger d'en obtenir le paiement même s'ils ne résident pas dans ce pays et n'en ont pas la nationalité en incitant ces pays tiers à conclure, avec la Belgique, des accords de réciprocité ».

Le Conseil des ministres considère enfin que la référence faite par la juridiction *a quo* à l'article 191 de la Constitution serait irrecevable dans la mesure où elle viserait une différence de traitement entre deux catégories d'étrangers alors que l'article 191 de la Constitution ne vise que des différences entre certains étrangers et les Belges.

#### *Position de l'Office national des pensions*

##### *Dans l'affaire n° 5572*

A.2. L'Office national des pensions (ONP), dans le mémoire qu'il a déposé dans l'affaire n° 5572, soutient que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il rappelle en quoi consiste la pension de survie, laquelle a depuis l'origine un caractère purement alimentaire, la pension de survie étant conçue au départ comme un mécanisme destiné à protéger la veuve d'un travailleur, qui elle-même n'avait pas connu de carrière professionnelle. Ce n'est qu'en 1984 que la pension de survie a également été accordée aux veufs.

Contrairement à ce que semble soutenir la juridiction *a quo*, la différence de traitement ne repose pas exclusivement sur un critère lié à la nationalité mais également sur le critère lié à la résidence. Même s'il fallait considérer, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, que le seul critère retenu serait celui de la nationalité, il se fonde sur une considération très forte, à savoir d'encourager les Etats tiers à signer avec la Belgique des conventions de réciprocité afin que les ressortissants belges puissent aussi bénéficier de ces pensions lorsqu'ils ont travaillé à l'étranger et qu'ils n'y résident plus.

##### *Dans l'affaire n° 5652*

A.3. L'ONP, dans les deux mémoires qu'il a déposés dans l'affaire n° 5652, soutient aussi que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Tout d'abord, en ce qui concerne la violation, invoquée par la juridiction *a quo*, de l'article 191 de la Constitution, il convient de rappeler que cette disposition vise « tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique » alors que la question préjudicielle vise précisément la situation d'étrangers qui ne se trouvent pas sur le territoire de la Belgique. Plus fondamentalement, l'article 191 n'est susceptible d'être violé que par une disposition établissant une différence de traitement entre Belges et étrangers et non entre deux catégories d'étrangers comme en l'espèce.

En ce qui concerne la conformité à l'article 16 de la Constitution, cette disposition a un champ moins étendu que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En l'occurrence donc, s'agissant du seul article 16 de la Constitution, il ne saurait s'agir en l'espèce de considérer qu'il y aurait expropriation.

Quant à la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution, la justification de la différence de traitement en cause réside dans l'existence de normes de droit international qui imposent à la Belgique de traiter les personnes étrangères visées dans la question comme ses propres nationaux. C'est le cas des conventions internationales que la Belgique a signées qui garantissent un statut particulier aux réfugiés et aux apatrides, mais aussi des conventions bilatérales en matière de sécurité sociale dont la conclusion incite les Etats étrangers à faire de même afin de garantir aux Belges qui y ont travaillé mais n'y résident plus le bénéfice de leur pension de retraite.

Le critère de résidence est d'autant plus justifié et pertinent qu'il permet aux organes de contrôle de vérifier la situation des bénéficiaires au regard des conditions de l'octroi d'une pension, ce que ne permet pas aussi facilement la résidence à l'étranger.

- B -

### *Quant à la disposition en cause*

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, qui dispose :

« Sous réserve des dispositions de l'article 24, les prestations ne sont pas fournies aux bénéficiaires de nationalité étrangère qui ne résident pas effectivement en Belgique, sauf les prestations accordées en raison d'une occupation comme ouvrier mineur qui, dans ce cas, ne sont payables qu'à concurrence de 80 p.c. du montant octroyé.

Les réfugiés reconnus au sens de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers sont, pour l'application de l'alinéa précédent, supposés ne pas être de nationalité étrangère.

Le Roi détermine ce qu'il faut entendre par résidence effective. Par dérogation à l'alinéa 1er, Il peut déterminer pour quels bénéficiaires de nationalité étrangère et dans quels cas l'obligation de résider en Belgique n'est pas requise ».

L'article 24 du même arrêté royal dispose :

« Les dispositions du présent arrêté ne portent pas préjudice aux dispositions en vigueur en Belgique, des conventions internationales de sécurité sociale ».

B.1.2. L'article 65, § 1er, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, qui exécute aujourd'hui l'article 27, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 50 précité, dispose :

« L'obligation de résider en Belgique n'est pas requise des ressortissants belges, des apatrides et des réfugiés reconnus au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire , le séjour , l'établissement et l'éloignement des étrangers, bénéficiaires des prestations prévues par l'arrêté royal n° 50 ou par la loi du 20 juillet 1990 ou par l'arrêté royal du 23 décembre 1996.

L'obligation de résider en Belgique n'est pas non plus requise des personnes visées à l'article 4, 2°, de l'arrêté royal du 6 décembre 1955 relatif au séjour en Belgique de certains étrangers privilégiés, bénéficiaires des prestations prévues par l'arrêté royal n° 50 ou par la loi du 20 juillet 1990 ou par l'arrêté royal du 23 décembre 1996.

L'obligation de résider en Belgique n'est pas non plus requise des personnes visées par le Titre II, Chapitre VIII de la loi du 15 décembre 1980 précitée, ni de leur conjoint survivant.

L'alinéa précédent transpose partiellement la Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié ».

#### *Quant à la portée des questions préjudicielles*

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec les articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 14 de cette Convention (affaire n° 5572) et avec les articles 10, 11, 16 et 191 de la Constitution (affaire n° 5652). Les questions préjudicielles comparent, d'une part, les bénéficiaires belges d'une pension de survie avec les bénéficiaires étrangers d'une telle pension qui ne résident pas en

Belgique (affaire n° 5572) et, d'autre part, les bénéficiaires étrangers d'une pension de retraite qui perdent celle-ci lorsqu'ils ne résident pas en Belgique, avec les étrangers ressortissants de pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention internationale de sécurité sociale, les étrangers privilégiés, les réfugiés et les apatrides et les catégories d'étrangers déterminées par le Roi qui ne résident pas en Belgique (affaire n° 5652).

La Cour est ainsi amenée à se prononcer sur la compatibilité de la disposition en cause avec les normes de référence précitées, en ce qu'elle établit une différence de traitement concernant les conditions de paiement d'une pension de survie et d'une pension de retraite entre les bénéficiaires étrangers résidant à l'étranger, qui sont soumis à la condition de résidence en Belgique, et, d'une part, les bénéficiaires belges résidant à l'étranger (affaire n° 5572) et, d'autre part, les autres bénéficiaires étrangers non soumis à cette condition résidant à l'étranger (affaire n° 5652).

*Quant aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 de la même Convention et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*

B.3.1. Dans la version initiale de l'article 27 de l'arrêté royal n° 50, le paiement de la pension de retraite et de survie était subordonné, pour tous, à la condition de résidence en Belgique. Plusieurs modifications intervinrent, qui aboutirent au remplacement de cet article 27 par l'article 9 de la loi du 5 juin 1970 « modifiant certaines dispositions relatives aux régimes de pensions des travailleurs salariés, des ouvriers, des employés, des ouvriers mineurs et des assurés libres et au revenu garanti aux personnes âgées ».

B.3.2. Cette modification est expliquée dans les travaux préparatoires comme suit :

« Bien que le texte actuel de l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 fournit lui-même une base légale suffisante pour le paiement à tous les Belges partout dans le monde des pensions des travailleurs salariés, il est néanmoins préférable que cet article soit légèrement adapté à la nouvelle situation créée par l'entrée en vigueur des arrêtés royaux des 11 et 19 février 1970.



Au lieu de poser le principe du non-paiement dans les pays étrangers avec lesquels aucune convention de sécurité sociale n'a été conclue et de faire une exception à cette règle pour les Belges, les apatrides et les réfugiés, il est préférable de limiter le principe aux étrangers seulement » (*Doc. parl.*, Chambre, 1969-1970, n° 670-1, pp. 4 et 5).

B.3.3. La question de la compatibilité de cette disposition avec le principe d'égalité et de non-discrimination a été discutée dans les termes suivants :

« Un membre s'est demandé pourquoi la pension de travailleur salarié ne serait pas aussi versée à des étrangers dans un pays étranger. Il a estimé que la discrimination à leur détriment n'est pas permise. La plupart des pays ne connaissent plus de restrictions en matière de paiement de pensions, même pour des étrangers.

Le Ministre a signalé qu'aussi longtemps que ce n'est pas le cas pour tous les pays, la Belgique a intérêt à n'accorder qu'à titre de réciprocité le paiement de nos pensions à des étrangers. Une telle façon de faire ne peut qu'inciter les pays étrangers à payer leurs pensions à des Belges, même en dehors de leurs territoires » (*Doc. parl.*, Chambre, 1969-1970, n° 670-4, p. 14).

B.3.4. Le rapport au Roi précédant la modification de l'alinéa 1er de l'article 27 de l'arrêté royal n° 50 par l'article 10 de l'arrêté royal n° 415 du 16 juillet 1986 « modifiant certaines dispositions en matière de pensions pour travailleurs salariés » mentionne :

*« Paiement des pensions à l'étranger*

En principe, le bénéfice de la pension de retraite ou de survie des travailleurs salariés est subordonné à la condition de résidence en Belgique.

A l'heure actuelle, cette condition de résidence n'est toutefois pas requise :

1° des Belges qui peuvent obtenir le paiement de leur pension partout dans le monde;

2° des ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne ainsi que des Etats avec lesquels la Belgique a conclu une convention et qui peuvent aussi être payés n'importe où;

3° des ressortissants de pays autres que ceux mentionnés ci-avant mais qui ont signé et ratifié l'Accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale : ceux-ci peuvent obtenir le paiement de leur pension sur le territoire de l'un des pays ayant contracté cet accord;

4° des titulaires d'une pension accordée en raison d'une occupation comme ouvrier mineur et qui peuvent également obtenir le paiement de celle-ci partout dans le monde.

Cette dernière exception à la condition de résidence en Belgique est la seule à ne pas résulter d'une obligation à caractère supranational. Elle dépend donc uniquement de la volonté du Gouvernement national.

Celui-ci estime qu'en l'absence d'obligations bilatérales ou supranationales, l'Etat belge n'a pas à intervenir dans le montant de ces pensions. C'est la raison pour laquelle ladite intervention de l'Etat, évaluée forfaitairement à 20 p.c. du montant total de l'avantage, ne pourra plus être payée à l'étranger à un ressortissant d'un Etat avec lequel la Belgique n'est pas liée par une convention ou par un accord bilatéral ou multinational » (*Moniteur belge*, 30 juillet 1986, p. 10682).

B.4.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution est aussi garanti par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.4.2. Quant au droit à une pension légale, la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il entre dans le champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a notamment jugé :

« [...] lorsque l'Etat choisit d'instaurer un système de pensions, les droits et les intérêts individuels en découlant tombent sous l'empire de [l'article 1er du Premier Protocole additionnel], indépendamment du paiement des contributions et du mode d'approvisionnement du fonds de pension » (CEDH, grande chambre, 18 février 2009, *Andrejeva c. Lettonie*, § 76, avec référence à CEDH, grande chambre, 6 juillet 2005, *Stec et autres c. Royaume Uni*, §§ 47-53).

La Cour européenne des droits de l'homme précise toutefois :

« [L'article 1er du Premier Protocole additionnel] ne garantit donc, en tant que tel, aucun droit à une pension d'un montant donné (voir, par exemple, *Kjartan Ásmundsson c. Islande*, n° 60669/00, § 39, CEDH 2004-IX, *Domalewski c. Pologne* (déc.), n° 34610/97, CEDH 1999-V, et *Janković c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, CEDH 2000-X). De même, le droit de recevoir une pension au titre d'activités s'étant déroulées dans un Etat autre que l'Etat défendeur n'est pas davantage garanti (*L.B. c. Autriche* (déc.), n° 39802/98, 18 avril 2002) » (*ibid.*, § 77).

La Cour européenne des droits de l'homme estime en outre que les Etats membres disposent d'une ample marge d'appréciation :

« De même, une ample marge d'appréciation est d'ordinaire laissée à l'Etat pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale. La Cour respecte en principe la manière dont l'Etat conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si le jugement de ce dernier se révèle ' manifestement dépourvu de base raisonnable ' [...]. D'un point de vue plus général, la Cour a jugé que les dispositions de la Convention n'empêchent pas les Etats contractants d'introduire des programmes de politique générale au moyen de mesures législatives en vertu desquelles une certaine catégorie ou un certain groupe d'individus sont traités différemment des autres, sous réserve que l'ingérence dans l'exercice des droits de l'ensemble de cette catégorie ou de ce groupe définis par la loi puisse se justifier au regard de la Convention » (*ibid.*, § 83).

B.5.1. En vertu de l'article 27 de l'arrêté royal n° 50, la pension de retraite ou de survie n'est payée à un étranger que s'il réside effectivement en Belgique, sauf s'il a la nationalité d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention de réciprocité, s'il est réfugié reconnu ou s'il fait partie des catégories d'étrangers définies par le Roi comme n'étant pas soumises à la condition de résidence en Belgique.

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires précités qu'en excluant du bénéfice du paiement d'une pension de retraite ou de survie l'étranger qui n'avait plus aucun lien avec la Belgique, le législateur entendait inciter tous les Etats à conclure avec la Belgique des accords de réciprocité et à payer leur pension à des Belges même en dehors de leur territoire.

B.6. Une telle suspension de droits pour les étrangers qui ne résident pas sur le territoire est prévue par l'article 68 de la convention de l'Organisation internationale du travail n° 102 concernant la sécurité sociale de 1952, qui énonce :

« 1. Les résidents qui ne sont pas des nationaux doivent avoir les mêmes droits que les résidents qui sont des nationaux. Toutefois, en ce qui concerne les prestations ou les fractions de prestations financées exclusivement ou d'une façon prépondérante par les fonds publics, et en ce qui concerne les régimes transitoires, des dispositions particulières à l'égard des non-nationaux et à l'égard des nationaux nés hors du territoire du Membre peuvent être prescrites.

2. Dans les systèmes de sécurité sociale contributive dont la protection s'applique aux salariés, les personnes protégées qui sont des nationaux d'un autre Membre qui a accepté les obligations découlant de la Partie correspondante de la convention doivent avoir, à l'égard de ladite Partie, les mêmes droits que les nationaux du Membre intéressé. Toutefois, l'application du présent paragraphe peut être subordonnée à l'existence d'un accord bilatéral ou multilatéral prévoyant une réciprocité ».

L'article 69 de la même convention dispose en outre :

« Une prestation à laquelle une personne protégée aurait eu droit en application de l'une quelconque des Parties II à X de la présente convention, peut être suspendue, dans une mesure qui peut être prescrite :

(a) aussi longtemps que l'intéressé ne se trouve pas sur le territoire du Membre;

[...] ».

B.7.1. Par son arrêt *Carson et autres c. Royaume-Uni* du 16 mars 2010, la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'absence de droit à la revalorisation des pensions pour les retraités résidant dans des pays n'ayant pas conclu d'accords de réciprocité avec le Royaume-Uni ne viole pas l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 14 de cette Convention :

« 88. Le droit international permet incontestablement aux Etats de conclure des accords bilatéraux en matière de sécurité sociale. D'ailleurs, il s'agit là de la technique la plus couramment utilisée par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour garantir la réciprocité des prestations sociales [...]. La décision d'un pays de passer avec un autre un accord de réciprocité en matière de sécurité sociale dépend de l'appréciation qu'il porte sur divers éléments, tels que le nombre de migrants concernés et les prestations prévues par le régime de sécurité sociale du pays tiers, ainsi que de la question de savoir jusqu'à quel point la réciprocité est possible et dans quelle mesure les avantages escomptés de la conclusion d'un tel accord l'emportent sur le surcoût que sa négociation et son application risquent d'entraîner pour chacune des parties concernées [...]. L'ampleur des transferts financiers liés à un accord de réciprocité varie selon le niveau des prestations servies par chacun des deux Etats signataires et le volume des flux migratoires entre leurs territoires respectifs. Dans ces conditions, il est inévitable que la situation diffère d'un pays à l'autre selon qu'un accord a ou non été conclu et selon les clauses qui y sont, le cas échéant, stipulées.

89. La Cour souscrit à l'opinion de Lord Hoffmann selon laquelle il serait extraordinaire que la conclusion d'une convention bilatérale en matière de sécurité sociale ait pour effet d'obliger les Etats signataires à étendre le bénéfice des avantages conventionnels à toutes les personnes résidant dans des pays tiers. Ce seraient alors en vérité le droit et l'intérêt pour les Etats de conclure des accords de réciprocité qui se trouveraient atteints.

90. En résumé, la Cour estime donc que les requérants, qui se sont expatriés dans des pays non liés au Royaume-Uni par des accords de réciprocité en matière de sécurité sociale prévoyant la revalorisation des pensions, ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des pensionnés résidant sur le territoire britannique ou dans des pays signataires de tels accords. Partant, elle conclut à l'absence de discrimination en l'espèce, et donc à la non-violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 ».

B.7.2. Bien que cet arrêt porte sur la revalorisation d'une pension et non sur la suspension du droit à la pension, il apparaît que les Etats membres disposent en l'occurrence d'un pouvoir d'appréciation étendu (*ibid.*, § 61) et que l'intérêt pour les Etats de conclure des accords de réciprocité en cette matière est reconnu (*ibid.*, § 89).

B.8.1. Par son arrêt *Pichkur c. Ukraine* du 7 novembre 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la suspension du droit à la pension même, en raison de la résidence du bénéficiaire, doit être justifiée par des motifs pertinents :

« 50. La Cour rappelle le raisonnement qu'elle a tenu dans l'arrêt *Carson*, à savoir que le paiement de cotisations sociales n'était pas susceptible en soi de placer des personnes qui résident dans des pays différents dans une situation analogue, étant donné que tous les systèmes de sécurité sociale, en ce compris les régimes de pension, visent au premier chef à garantir un niveau de vie de base aux résidents du pays concerné et à répondre à leurs besoins. En outre, il est difficile de faire une véritable comparaison entre les pensionnés résidant dans le pays et ceux résidant ailleurs, vu les nombreuses disparités d'ordre socio-économique que l'on peut constater d'un pays à l'autre. (voy. *Carson et autres c. Royaume-Uni* (G.C.), cité ci-dessus, §§ 85 et 86). De surcroît, la Cour a jugé que les Etats avaient le droit de conclure des accords de réciprocité dans le domaine de la sécurité sociale et que le fait qu'un Etat a conclu un tel accord avec un pays ne pouvait pas engendrer l'obligation, pour cet Etat, de conférer les mêmes avantages de sécurité sociale aux personnes résidant dans d'autres pays (*ibid.*, §§ 88 et 89).

51. La Cour considère que le cas d'espèce doit être distingué de celui de l'arrêt *Carson* précité dans lequel la différence de traitement dénoncée concernait l'absence d'indexation de pensions existantes au bénéfice de personnes résidant dans certains pays étrangers mais où le droit des demandeurs à la pension en tant que tel n'était pas mis en cause. En l'espèce, toutefois, le droit à la pension elle-même a été lié au lieu de résidence du demandeur, ce qui a donné lieu à une situation dans laquelle le demandeur en a été entièrement privé au seul motif qu'il ne résidait plus en Ukraine, alors qu'il avait travaillé de nombreuses années dans son pays et avait contribué au régime de pension. En effet, le demandeur, qui avait été économiquement actif en Ukraine de 1956 à 1996, avait droit à une pension après avoir pris sa retraite et il recevrait à nouveau sa pension, comme prévu par la législation nationale à l'époque des faits, à son retour en Ukraine. La Cour conclut dès lors qu'en ce qui concerne le droit à la pension elle-même, le demandeur se trouvait dans une situation analogue à celle dans laquelle se trouvent les pensionnés résidant en Ukraine.

52. Il reste à vérifier si la différence de traitement dénoncée peut se justifier. A cet égard, la Cour observe que les autorités n'ont jamais fourni aucune justification pour priver le demandeur de sa pension au seul motif qu'il résidait à l'étranger. En effet, la décision de la Cour constitutionnelle du 7 octobre 2009 n'indique pas que les autorités nationales auraient présenté des motifs pertinents pour justifier la différence de traitement dénoncée; le Gouvernement n'a pas non plus donné une quelconque justification de cet ordre dans le cadre de la procédure devant la Cour.

53. Dans ce contexte, la Cour observe que le Gouvernement ne s'est pas fondé sur des motifs de coopération internationale pour justifier le fait de traiter les pensionnés résidant en Ukraine autrement que ceux résidant à l'étranger. En tout cas, la Cour ne se trouve pas empêchée de définir, sur la base de la Convention, des normes plus élevées que celles contenues dans d'autres actes juridiques internationaux. La Cour a rappelé fréquemment que la Convention était un instrument vivant à interpréter 'à la lumière des conditions de vie actuelles' (voy. *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 31, série A, n° 26). L'augmentation de la mobilité de la population, les niveaux plus élevés de coopération internationale et d'intégration, tout comme les développements dans le domaine des services bancaires et des technologies de l'information ne sont plus en mesure de justifier, en ce qui concerne des bénéficiaires de paiements de la sécurité sociale résidant à l'étranger, des restrictions motivées en grande partie par des aspects techniques qui ont pu être considérées comme raisonnables au début des années '50, lorsque la Convention de l'OIT, mentionnée au paragraphe 26, a été établie » (*traduction non officielle*).

B.8.2. L'affaire qui a donné lieu à cet arrêt portait cependant sur un ressortissant du pays en question, et non sur un étranger. En effet, la législation de ce pays prévoyait pour les ressortissants aussi que leur pension ne serait pas versée s'ils résidaient en permanence à l'étranger. Par conséquent, il n'était pas question d'une distinction fondée sur la nationalité; il était seulement question d'une distinction fondée sur la résidence.

Par ailleurs, l'intérêt pour les Etats de conclure des accords de réciprocité n'était pas en cause. En effet, par ces accords de réciprocité, les Etats visent à faire en sorte que leurs ressortissants qui ont constitué des droits à la pension dans un autre pays puissent continuer à bénéficier de cette pension, même s'ils ne résident plus dans le pays en question. La Cour européenne des droits de l'homme observe que « le Gouvernement ne s'est pas fondé sur des motifs de coopération internationale pour justifier le fait de traiter les pensionnés résidant en Ukraine autrement que ceux résidant à l'étranger » (*ibid.*, § 53).

B.9.1. La différence de traitement est en rapport avec l'objectif recherché par le législateur qui est non seulement de garantir une pension aux Belges et aux étrangers à l'égard desquels la Belgique a des obligations internationales, mais aussi de garantir à ses nationaux ayant acquis des droits à la pension à l'étranger d'en obtenir le paiement même s'ils ne résident pas dans ce pays et n'en ont pas la nationalité, incitant ces Etats à conclure avec la Belgique des accords de réciprocité.

B.9.2. La mesure en cause n'est pas disproportionnée. S'il est vrai que les personnes susceptibles de percevoir une pension ont cotisé, le régime de pension de retraite et de survie n'est pas un régime de capitalisation mais participe d'un système de solidarité.

En outre, d'autres Etats ne pourraient être incités à conclure des accords de réciprocité avec la Belgique dès lors que les ressortissants de ces Etats conserveraient aussi sans de tels accords leurs droits à la pension sans résider en Belgique.

B.10. En ce qui concerne la différence de traitement entre, d'une part, les étrangers privilégiés, les réfugiés et les apatrides, qui conservent le bénéfice de leur pension même s'ils résident à l'étranger, et, d'autre part, les autres étrangers, qui perdent le bénéfice de leur pension s'ils quittent la Belgique, elle se fonde sur des normes de droit international imposant de reconnaître à la première catégorie d'étrangers les mêmes droits qu'aux nationaux.

Tel est le cas pour les réfugiés de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, pour les apatrides de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954 et, enfin, pour les étrangers privilégiés des conventions internationales liant la Belgique et prévoyant un accord de réciprocité en matière de sécurité sociale, telles qu'elles sont visées à l'article 27 de l'arrêté royal n° 50.

B.11. Enfin, la délégation au Roi contenue à l'article 27, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 n'est pas incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, en l'espèce, il ne s'agit pas d'une matière que la Constitution a réservée au législateur. Pour le surplus, lorsqu'un législateur délègue au Roi, il faut supposer - sauf indications contraires - qu'il entend exclusivement habiliter le Roi à faire de Son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler dans quelle mesure le Roi aurait excédé les limites de l'habilitation qui Lui a été conférée.

B.12. En ce qu'elles invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 de la même Convention et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

#### *Quant à l'article 16 de la Constitution*

B.13. L'article 16 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa propriété pour cause d'utilité publique que dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

L'expropriation offre aux pouvoirs publics la possibilité d'obtenir, pour des motifs d'utilité publique, la disposition de biens, en principe immobiliers, qui ne peuvent pas être acquis par les voies normales du transfert de propriété.



La mesure en cause, en ce qu'elle écarte certaines catégories d'étrangers du bénéfice de la pension de survie et de retraite lorsqu'ils ne résident pas en Belgique, est étrangère à la privation de propriété visée par l'article 16 de la Constitution.

B.14. Par ailleurs, il découle du B.12 que la disposition en cause n'est pas incompatible avec l'article 16 de la Constitution combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que la question préjudicielle dans l'affaire n° 5652 appelle à cet égard une réponse négative.

*Quant à l'article 191 de la Constitution*

B.15.1. L'article 191 de la Constitution n'est susceptible d'être violé que lorsque la disposition en cause établit une différence de traitement entre certains étrangers et les Belges. Etant donné que la disposition en cause instaure une différence de traitement entre deux catégories d'étrangers, selon qu'ils sont ou non privés de leur droit de toucher une pension de retraite et de survie en fonction de leur lieu de résidence, seule la violation des articles 10 et 11 de la Constitution peut être alléguée.

B.15.2. La question préjudicielle dans l'affaire n° 5652 appelle à cet égard une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 27 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, remplacé par l'article 9 de la loi du 5 juin 1970 « modifiant certaines dispositions relatives aux régimes de pensions des travailleurs salariés, des ouvriers, des employés, des ouvriers mineurs et des assurés libres et au revenu garanti aux personnes âgées » et modifié par l'article 10 de l'arrêté royal n° 415 du 16 juillet 1986 « modifiant certaines dispositions en matière de pensions pour travailleurs salariés » ne viole ni les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec les articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 14 de cette Convention, ni l'article 191 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 6 juin 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels