

Numéro du rôle : 5723
Arrêt n° 161/2014 du 6 novembre 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 3 octobre 2013 en cause de Jean de Wergifosse contre l'Office national des pensions, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 octobre 2013, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Dans l'interprétation selon laquelle il doit être tenu compte, pour l'application de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, des années de carrière pour lesquelles un travailleur bénéficie d'un régime de pension par application de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer, la disposition viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus éventuellement en combinaison avec l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 14 de cette Convention, au préjudice des expatriés qui ont souscrit au régime facultatif de l'OSSOM par rapport à ceux ayant souscrit une assurance auprès d'une compagnie privée ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Jean de Wergifosse, assisté et représenté par Me J. van Drooghenbroeck, avocat au barreau de Nivelles;
- l'Office national des pensions, assisté et représenté par Me M. Leclercq, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me C. Vannieuwenhuysen, avocats au barreau de Bruxelles.

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

Par ordonnance du 1er juillet 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 juillet 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 juillet 2014.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, introduite le 29 juillet 2014, soit en dehors du délai précité, la Cour, par ordonnance du 17 septembre 2014, a rouvert les débats et fixé l'audience au 8 octobre 2014.

Par ordonnance du 8 octobre 2014, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 29 octobre 2014.

A l'audience publique du 29 octobre 2014 :

- ont comparu :

. Me J. van Drooghenbroeck, pour Jean de Wergifosse;

. Me T. Demasure, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Leclercq, pour l'Office national des pensions;

. Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me C. Vannieuwenhuysen, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Jean de Wergifosse, partie appelante devant le juge *a quo*, a demandé une pension de retraite auprès de l'Office national des pensions (ONP) le 18 janvier 2010.

Par une décision du 29 juillet 2010, une pension lui a été accordée pour un montant mensuel brut de 1 197,18 euros majoré du pécule de vacances et d'un bonus de pension de 220,73 euros bruts par mois. La pension est calculée sur une carrière de 20/45èmes.

Jean de Wergifosse a, d'une part, introduit un recours contre cette décision contestant la prise en compte de la période d'affiliation à l'OSSOM pour l'application de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et réclamant la prise en compte d'une carrière de 34/45èmes et il a, d'autre part, réclamé implicitement le remboursement de la somme payée à titre de régularisation de ses années d'études.

Dans un jugement du 27 octobre 2011, la demande a été rejetée par le premier juge.

C'est contre cette décision qu'un recours a été introduit devant la Cour du travail de Bruxelles. Cette dernière estime que le régime de pension de retraite et de survie mis en place par la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer entre dans le champ du principe de l'unité de carrière prévu par l'article 10*bis* précité.

Jean de Wergifosse soutient que cette conclusion viole l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 de cette Convention.

Le juge *a quo* met en doute que, pour l'application de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50, le régime de pension prévu par la loi du 17 juillet 1963 puisse être comparé, vu ses spécificités, à un régime d'assurance privée, souscrite auprès d'une compagnie privée. La Cour ne s'étant pas encore prononcée sur cette question, le juge *a quo* l'a saisie de la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position de Jean de Wergifosse

A.1. Jean de Wergifosse soutient d'abord que les catégories de personnes entre lesquelles l'inégalité est alléguée sont comparables. En effet, qu'il s'agisse des travailleurs qui accomplissent une partie de leur travail à l'étranger et décident librement de verser des cotisations auprès du régime de l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM) ou de toute personne qui s'assure auprès d'une compagnie d'assurance privée, ces personnes optent pour un système facultatif, complémentaire au système qu'organise le régime de sécurité sociale éventuellement instauré dans l'Etat sur le territoire duquel elles exercent leurs prestations et, enfin, basé sur un mode de capitalisation individuelle. Il renvoie à l'arrêt de la Cour n° 150/2007 du 5 décembre 2007.

Il estime encore que, comme n'importe quel assuré qui contracte avec une compagnie d'assurance pour se garantir une pension complémentaire, l'expatrié hors d'Europe, qui s'adresse à l'OSSOM, s'inscrit dans un processus contractuel.

Il soutient ensuite que la différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée. Il n'existe pas, en effet, de rapport raisonnable entre les moyens mis en œuvre et l'objectif poursuivi par le législateur. A l'appui de ceci, il relève qu'il n'a jamais dû être fait appel à la garantie de l'Etat. La nature d'institution publique qui est celle de l'OSSOM ne modifie rien à la comparabilité des catégories d'assurés/cotisants traités de façon distincte dans l'interprétation envisagée de l'article 10bis précité.

Enfin, il soutient que la disposition en cause, en ce qu'elle le prive de son droit fondamental de bénéficier d'une pension de retraite proportionnelle à ses années de carrière et donc à ses contributions, ne respecte ni le principe du juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens, ni le principe de proportionnalité et viole par conséquent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En conséquence, il propose à la Cour de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle.

Position de l'Office national des pensions (ONP)

A.2. L'ONP rappelle les différences fondamentales existant entre, d'une part, le régime OSSOM et, d'autre part, les assurances pensions contractées dans le secteur privé. Ces dernières permettent de constituer une pension en complément à un régime légal alors que pareil cumul n'est pas possible avec le régime OSSOM, l'affiliation à un régime belge de sécurité sociale rendant caduc le contrat conclu avec l'OSSOM. A l'inverse, un affilié au régime OSSOM a parfaitement le droit de souscrire en même temps une assurance pension dans le privé.

L'ONP rappelle ensuite que le but du principe de l'unité de carrière est notamment de contribuer à l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale. Cette règle d'attribution limitée qui s'applique au régime de l'OSSOM ne se conçoit pas dans le cadre des assurances pensions contractées dans le privé où, en cas de décès, le capital constitué sera toujours payé avec les intérêts et les éventuelles participations bénéficiaires à la personne bénéficiaire désignée par l'assuré. C'est pourquoi ces assurances pensions ne sont pas considérées comme une véritable pension mais comme une épargne individuelle.

Enfin, si l'on devait mettre sur pied d'égalité le régime de l'OSSOM et celui des assurances pensions, on aboutirait à faire une discrimination dès lors que, à suivre la thèse de Jean de Wergifosse, l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 précité doit s'appliquer aux travailleurs occupés en Belgique et/ou dans un autre Etat de l'Union européenne ainsi qu'en Suisse mais pas aux travailleurs occupés en Belgique et outre-mer.

Position du Conseil des ministres

A.3. S'il est exact que le régime de l'OSSOM emprunte certains mécanismes des assurances privées, il n'en demeure pas moins un régime qui participe du régime légal de sécurité sociale.

D'abord, le régime de l'OSSOM n'est pas un système de capitalisation pur mais un système mixte qui est financé partiellement par les cotisations des assurés et partiellement par le Trésor belge.

En outre, les rentes de retraite sont liées automatiquement et entièrement à la fluctuation de l'index et les montants sont capitalisés.

Le pécule de vacances et le pécule de vacances complémentaire sont aussi octroyés aux assurés de l'OSSOM (article 22quinquies de la loi du 17 juillet 1963).

L'adhésion volontaire des assurés à l'OSSOM s'opère sous les conditions déterminées par la loi du 17 juillet 1963, ce qui démontre le caractère réglementaire du régime de l'OSSOM. En outre, tant le régime légal des pensions que le régime de l'OSSOM créent un droit subjectif dans le chef du travailleur à adhérer au régime légal ou au régime de sécurité sociale d'outre-mer. Pareil droit n'existe pas s'agissant des assurances privées.

Le Conseil des ministres soutient ensuite que la question préjudicielle repose sur une prémisse inexacte, celle qui consiste à considérer le régime de l'OSSOM comme une forme d'épargne-pension.

Même à supposer que la Cour admette que les situations sont comparables, la question préjudicielle appelle une réponse négative. En effet, la différence de traitement repose sur un motif légitime. Le régime de pension de l'OSSOM est un régime légal fondé sur le système de la solidarité. C'est ce même principe de solidarité qui justifie l'instauration du principe de l'unité de carrière.

En ce qui concerne la violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la juridiction strasbourgeoise admet que les Etats sont libres de déterminer leurs régimes de sécurité sociale et de choisir le type et le niveau de prestations sociales.

Quant à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, la même Cour admet les différences de traitement qui répondent aux conditions de légitimité et de proportionnalité notamment, ce qui est le cas en l'occurrence.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention.

B.1.2. L'arrêté royal n° 50 précité a été pris sur la base de la loi du 31 mars 1967 attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire, et plus précisément sur la base de l'article 1er, 9°, de l'article 3, alinéa 2, et de l'article 4 de cette loi. Cet arrêté royal n'a pas fait l'objet d'une loi de confirmation. Son article 10*bis* a été inséré par l'article 2 de l'arrêté royal n° 205 du 29 août 1983 modifiant la législation relative aux pensions du secteur social. Ce dernier arrêté royal a été confirmé par l'article 9, 1°, de la loi du 6 décembre 1984 portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1er, 1° et 2°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. La Cour est par conséquent compétente pour répondre à la question préjudicielle.

B.1.3. L'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 précité établit le principe de l'« unité de carrière », qui vise à régler le cumul d'une pension de travailleur salarié avec une pension de retraite ou un avantage en tenant lieu alloué en vertu d'un régime belge de pension de retraite et de survie, à l'exclusion de celui des indépendants, ou en vertu de tout autre régime analogue d'un pays étranger ou d'un régime qui est applicable au personnel d'une institution de droit international public. Ce principe veut que toutes les carrières reconnues, à l'exception de celle d'indépendant, soient additionnées à celle de travailleur salarié et que, lorsque le total des fractions exprimant l'importance de chacune des pensions dépasse l'unité, la carrière professionnelle prise en considération pour le calcul de la pension de retraite de travailleur salarié soit diminuée d'autant d'années qu'il est nécessaire pour réduire ledit total à l'unité.

La fraction visée exprime le rapport entre la durée des périodes, le pourcentage ou tout autre critère, à l'exclusion du montant, pris en considération pour la fixation de la pension accordée et le maximum de la durée, du pourcentage ou de tout autre élément sur la base duquel une pension complète peut être accordée.

B.2. L'instance principale porte sur la question de savoir à quelle fraction exprimant l'importance du montant de la pension à charge de l'OSSOM a droit l'appelant. Selon la juridiction *a quo*, cette fraction doit être calculée sur la base du principe de l'unité de carrière,

le régime de pension à charge de l'OSSOM entrant dans le champ d'application de l'article 10bis de l'arrêté royal n° 50 précité. La Cour est interrogée sur la différence de traitement qui en résulterait entre les travailleurs employés à l'étranger qui ont souscrit au régime facultatif de l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM) et ceux qui ont souscrit une assurance auprès d'une compagnie privée auxquels le principe de l'unité de carrière ne s'applique pas.

B.3.1. Le régime instauré par la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer 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.3.2. 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.*).

Les travaux préparatoires précisent encore :

« Peuvent participer au régime facultatif d'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, d'assurance maladie-invalidité et d'assurance des soins de santé, les personnes de nationalité belge et, sous certaines conditions, les personnes de nationalité étrangère qui exercent une activité professionnelle, dépendante ou non, hors du territoire belge, dans les pays désignés par le Roi (article 12) » (*ibid.*, p. 4).

« L'affiliation au régime de sécurité sociale prévu par la présente loi ne saurait être obligatoire. Elle est facultative, car elle doit respecter la souveraineté des Etats étrangers, qui pourraient assujettir à leur propre sécurité sociale des Belges qui travaillent sur leur territoire. Elle a un caractère complémentaire, afin de permettre aux intéressés de contracter une assurance sociale supplémentaire dans la métropole, au cas où celle du pays où ils exercent leur activité professionnelle ne leur offrirait pas de garanties suffisantes, ou pour tout autre motif (par exemple, cours du change désavantageux) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1962-1963, n° 271, p. 3).

B.3.3. Contrairement au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés qui est fondé sur un système de répartition, le régime de l'assurance vieillesse et survie 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.

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

B.4. Le régime de la sécurité sociale d'outre-mer permet aux personnes qui travaillent dans certains pays de participer, indépendamment de la sécurité sociale qui leur serait offerte dans ces pays sur la base de l'activité qu'ils y exercent, à un régime couvrant certains risques sous des conditions déterminées.

Le législateur a seulement voulu offrir un régime complémentaire de sécurité sociale d'outre-mer qui - moyennant le paiement volontaire de cotisations - offre une couverture dans le cadre d'une assurance vieillesse et survie (chapitre III de la loi du 17 juillet 1963 – articles 20 et suivants), d'une assurance indemnité pour maladie et invalidité (chapitre IV – articles 29 et suivants) et d'une assurance soins de santé (chapitre V – articles 42 et suivants).

B.5. L'objectif du législateur était d'offrir seulement une protection de base, à côté de l'éventuel régime de sécurité sociale du pays où l'activité professionnelle est exercée. Dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés et dans celui du personnel des services publics, tous les affiliés contribuent obligatoirement à la couverture de tous les risques, en ce compris les maladies professionnelles. En revanche, les intéressés peuvent choisir de s'affilier

ou non au régime de sécurité sociale d'outre-mer; en cas d'affiliation, leur cotisation n'est destinée qu'aux trois risques pour lesquels ce régime offre une couverture de base.

B.6. Le régime instauré par la loi du 17 juillet 1963 diffère du système obligatoire de sécurité sociale prévu pour les travailleurs salariés occupés en Belgique. Il offre une assurance facultative qui concurrence dans une certaine mesure les assurances privées.

B.7.1. Il ressort du rapport au Roi que l'intention qui a présidé à l'insertion de l'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 était de faire en sorte que, par l'instauration du principe de l'unité de carrière dans les pensions de retraite et de survie, tous les travailleurs ayant une carrière professionnelle mixte soient traités sur un pied d'égalité et ce, afin de maîtriser les dépenses dans le secteur des pensions (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 205 précité, *Moniteur belge* du 6 septembre 1983, p. 11094).

B.7.2. Lorsque le législateur offre une assurance vieillesse légale facultative aux travailleurs occupés à l'étranger, il relève de son pouvoir d'appréciation d'adapter aux circonstances économiques les conditions et les modalités de participation à cette assurance.

B.7.3. S'il est exact que 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 pour ce qui concerne le calcul des pensions de retraite et de survie, cette capitalisation est assortie de la garantie de l'Etat belge prévue à l'article 58 de la loi précitée du 17 juillet 1963. En outre, un pécule de vacances et un pécule de vacances complémentaire sont versés (article 22*quinquies* de la loi du 17 juillet 1963). Enfin, les rentes de retraite sont liées automatiquement à la fluctuation de l'index. Pareilles garanties n'existent pas lorsqu'une personne conclut un contrat d'assurance privée en vue d'assurer une pension de retraite.

Il en résulte que la différence invoquée dans la question préjudicielle repose sur un critère objectif, à savoir, notamment, l'existence des garanties de l'Etat rappelées ci-dessus pour ceux qui ont souscrit volontairement une assurance vieillesse auprès de l'OSSOM, et qu'elle est

proportionnée à l'objectif de la mesure, à savoir la maîtrise des dépenses publiques qui doit être supportée de manière solidaire par tous les bénéficiaires de cette garantie.

B.7.4. Il n'est dès lors pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution que le législateur applique aux travailleurs occupés à l'étranger qui se sont affiliés volontairement à l'OSSOM pour leur assurance vieillesse le principe de l'unité de carrière à l'instar de tous les travailleurs qui relèvent du régime obligatoire belge de sécurité sociale comme salarié, ni que leur soit appliqué le principe de la solidarité entre travailleurs - qui préside aux régimes légaux et obligatoires de sécurité sociale -, lequel implique que les excédents versés par certains travailleurs au-delà d'une carrière complète participent au financement du système.

B.8.1. Il convient encore de savoir si la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention.

B.8.2. La Cour n'examine pas un argument tiré de la combinaison de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme avec les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque, comme en l'espèce, il n'en est pas déduit d'arguments distincts de ceux qui sont invoqués à l'appui de la violation alléguée de ces deux articles de la Constitution et que la Cour a précédemment examiné ces arguments.

B.8.3. Le droit à la pension de travailleur salarié constitue un droit subjectif de caractère patrimonial protégé par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (voir notamment CEDH, 12 avril 2006, *Stec et autres* c. Royaume-Uni, § 55; 18 février 2009, *Andrejeva* c. Lettonie, § 79). Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme conclut à la non-violation de cette disposition lorsque, s'agissant du plafonnement des pensions, un Etat pouvait devoir tenir compte de diverses considérations d'ordre économique et social (CEDH, 25 octobre 2011, *Valkov et autres* c. Bulgarie, § 91).

En l'espèce, l'unité de carrière fait partie d'une série de mesures visant à freiner la croissance des dépenses dans le régime des pensions des travailleurs salariés. La mesure est pertinente par rapport à l'objectif poursuivi et l'atteinte au droit de propriété n'est pas disproportionnée, celui qui a souscrit à une pension auprès de l'OSSOM ne se voyant nullement privé de son droit à la pension.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 10*bis* de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention, dans l'interprétation selon laquelle il doit être tenu compte, pour le calcul de la pension, des années de carrière pour lesquelles un travailleur bénéficie d'un régime de pension par application de la loi du 17 juillet 1963 relative à la sécurité sociale d'outre-mer.

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 novembre 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels