
tribunal du travail de Liège
division Namur
Audience de la 6ème chambre du 19/09/2019

JUGEMENT

En cause de :

Madame [REDACTED] domiciliée [REDACTED]

ci-après « Madame [REDACTED] »

partie demanderesse, comparaissant par Maître F. LAMBINET loco Maître PAULET DAVID, avocat à 5100 JAMBES, Avenue Prince de Liège, 91 btes 9-10,

Contre :

Le Service fédéral des Pensions, en abrégé le **S.F.P.**
personne morale de droit public, inscrite à la BCE sous le n°0206.738.078 dont les bureaux sont établis Esplanade de l'Europe, 1, Tour du Midi à 1060 BRUXELLES,

ci-après « le SFP »

partie défenderesse, représentée par Monsieur Philippe DRIOUL, Conseiller

I. Indications de procédure

Vu les pièces du dossier de la procédure, notamment :

- la requête introductive d'instance, rédigée et présentée conformément au prescrit de l'article 704 §2 du Code judiciaire, reçue au greffe le 26 décembre 2017,
- l'avis de fixation adressé au défendeur en application de l'article 803 du Code judiciaire,
- le dossier de l'information réalisée par l'Auditorat du travail,
- les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 12 juillet 2018,
- les conclusions additionnelles et de synthèse de la partie demanderesse reçues au greffe le 20 février 2019,
- les conclusions principales de la partie défenderesse reçues au greffe le 27 mars 2019,
- les secondes conclusions additionnelles et de synthèse de la partie demanderesse reçues au greffe le 17 mai 2019,
- le dossier de pièces de chacune des parties,
- les procès-verbaux d'audience.

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

A l'audience du 20 juin 2019, après avoir entendu les parties en leurs dires et explications, le Tribunal a déclaré les débats clos, entendu le Ministère Public en son avis auquel la partie demanderesse a répliqué, mis la cause en délibéré. Ce jour, vidant son délibéré, le tribunal statue comme suit :

II. Objet de la demande

Le recours est dirigé contre une décision du 9 mai 2017 par laquelle le SFP informe Madame [REDACTED] qu'une allocation de transition lui est octroyée à partir d'avril 2017 jusqu'au mois de mars 2019 et fixe le montant de celle-ci.

La décision est motivée comme suit :

«(...)

Nous avons examiné votre allocation de transition de travailleur salarié.

L'allocation de transition est une allocation basée sur l'occupation de votre conjoint décédé, Laurent Kinet, comme travailleur salarié.

Vous trouverez le calcul en annexe 1.

A partir de d'avril 2017 jusque et y compris mars 2019, vous avez droit à un montant mensuel brut de 1.601.18 EUR.

Etant donné qu'à la date du décès de votre défunt conjoint vous n'aviez pas atteint l'âge de 46 ans, vous n'avez pas droit à une pension de survie mais à une allocation de transition. L'allocation de transition est temporaire. Elle est normalement octroyée pour 12 mois. Ce terme est porté à 24 mois si vous avez un enfant à charge.

(...)».

III. Prétentions et positions des parties

1. Moyens de Madame [REDACTED]

1.1. Quant à la recevabilité

Madame [REDACTED] requiert que sa demande, introduite par requête introductive du 26 décembre 2017, soit déclarée recevable.

Elle expose qu'elle n'a pas reçu la décision contestée du SFP du 9 mai 2017. Elle explique qu'elle a reçu cette décision bien plus tard, après en avoir fait la demande au SFP, le 31 octobre 2017. Elle précise encore qu'elle n'en a pas eu connaissance avant cette date.

Partant, elle considère que son recours du 26 décembre 2017 contre cette décision, dont elle a eu connaissance le 31 octobre 2017, a été introduit dans le délai légal de 3 mois, qu'il n'est pas tardif et doit être déclaré recevable.

1.2. Quant au fond

Madame [REDACTED] estime qu'elle a droit à une pension de survie et développe les moyens suivants :

- L'article 2, 3° et 4° de l'arrêté royal du 3 juillet 2014, est inconstitutionnel dès lors qu'il viole le principe de *standstill* (article 23 de la Constitution), et doit, partant, être écarté en application de l'article 159 de la Constitution.
Cet article supprime les articles 48 et 54 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 qui prévoyaient l'octroi d'une pension de survie au conjoint survivant, quel que soit son âge, jusqu'à l'âge de sa pension personnelle, si il élevait un enfant. Selon Madame [REDACTED] cette modification implique une régression de ses droits sociaux car, désormais, elle n'a plus droit qu'à une allocation de transition pendant une durée maximum de 2 ans.
- Cet article viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les enfants à charge d'un conjoint survivant remplissant la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de survie et, d'autre part, les enfants à charge d'un conjoint survivant ne remplissant pas les conditions d'âge pour bénéficier d'une pension de survie. Partant, cet article doit être écarté sur base de l'article 159 de la Constitution.

Sur base de ces 2 moyens, elle sollicite que sa demande soit déclarée fondée , et, ce faisant, elle demande que le droit à une pension de survie lui soit accordé à partir du 29 avril 2017 et que le SFP soit condamner à lui payer cette pension.

- A titre subsidiaire, Madame [REDACTED] soutient que le nouvel article 16, §1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté royal n° 50 tel que modifié par l'article 2, 2° de la loi du 5 mai 2014 viole les articles 16, 11 et 23 de la Constitution et qu'il convient de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

2. Moyens du SFP

Le SFP considère que la demande de Madame [REDACTED] est irrecevable parce qu'elle a été introduite le 26 décembre 2017 c'est-à-dire plus de 3 mois après la notification/la prise de connaissance de la décision litigieuse du 9 mai 2017, soit en dehors du délai légal pour contester une décision.

Le SFP estime que le tribunal de travail n'est pas compétent pour procéder au contrôle de proportionnalité des dispositions légales applicables car celles-ci sont, selon lui, de nature législative et non réglementaire, de sorte que c'est la Cour constitutionnelle qui est seule compétente pour en contrôler la constitutionnalité.

Le SFP pense, enfin, qu'il n'y a pas de violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution car les dispositions applicables ne causent pas d'effet *standstill* ni ne créent de discrimination.

IV. Faits

Madame [REDACTED] est née le : 1976.

Son mari, Monsieur Laurent [REDACTED] ancien travailleur salarié, est décédé le 29 avril 2017. Elle avait, alors, atteint l'âge de 40 ans.

Ayant toujours leurs trois enfants communs à charge (et pour lesquels Madame [REDACTED] perçoit des allocations familiales), mais n'ayant pas encore 46 ans, le SFP a informé Madame [REDACTED] qu'elle avait droit à une allocation de transition de deux ans et qu'elle n'avait pas droit à une pension de survie (qui court, à tout le moins, jusqu'à l'âge de la pension du conjoint survivant).

Eu égard à sa situation financière et professionnelle précaire (un contrat de travail à durée indéterminée à temps partiel, au sein de la maison de repos et de soins pour personnes âgées dépendantes, à mobilité réduites ou désorientées, exploitée par l'ASBL [REDACTED], Madame [REDACTED] a sollicité de pouvoir bénéficier du régime de la pension de survie, ce qui a été refusé par le SFP, en application de la nouvelle législation entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015.

V. Discussion

1. Quant à la recevabilité de la demande

Madame [REDACTED] a introduit son recours contre la décision de refus d'octroi de la pension de survie du SFP datée du 9 mai 2017, le 26 décembre 2017.

Elle soutient qu'elle n'a pas reçu, ni eu connaissance de cette décision au moment où elle a été prise par le SFP mais plus tard, quand elle l'a demandée au SFP, en octobre 2017.

Le SFP, quant à lui, affirme que Madame [REDACTED] a bien eu connaissance de cette décision du 9 mai 2017 au moment où elle a été prise. Il en veut pour preuve que Madame [REDACTED] y fait référence dans le courrier qu'elle a écrit au SFP le 22 septembre 2017.

L'examen des pièces des dossiers des parties révèle ceci :

- Le 8 mai 2017, Madame [REDACTED] introduit la demande de pension de survie au SFP.

- Le 9 mai 2017, le SFP prend une décision de refus d'octroi de cette pension de survie au motif que Madame [REDACTED], en application de la réglementation applicable, n'a pas atteint l'âge de 46 ans à la date du décès de son conjoint. En revanche, le SFP lui reconnaît le droit à une allocation de transition d'une durée de 24 mois.
- Le 10 mai 2017, le SFP adresse encore un courrier à Madame [REDACTED] qui lui précise le montant de l'allocation de transition qui lui est versée et le montant des arriérés qui lui revient à ce titre pour le mois d'avril 2017 (1.388,36 €).
- Le 22 septembre 2017, Madame [REDACTED] adresse au SFP un courrier libellé comme suit :

(...)

Je fais suite à votre correspondance du 10 mai 2017 par laquelle vous me faisiez part de mes droits en matière de pension et ou vous m'indiquiez le montant de l'allocation de transition me revenant suite au décès de mon époux.

Je m'étonne à ce sujet de ne pas bénéficier d'une pension de survie.

Voudriez-vous me communiquer la marche à suivre afin d'introduire une telle demande de pension de survie ?

(...)

- Le SFP y répond en invitant Madame [REDACTED] à se référer à la première page de la notification qui lui a été envoyée le 9 mai 2017.
- Par courrier du 4 octobre 2017, Madame [REDACTED] écrit au SFP qu'elle n'a jamais reçu le courrier du 9 mai 2017.
- Par lettre du 31 octobre suivant, le SFP envoie une copie de ce courrier du 9 mai 2017 à Madame [REDACTED]
- La décision litigieuse du 9 mai 2017 a été envoyée par pli simple.

L'article 16, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995 instituant la charte de l'assuré social dispose :

Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires particulières, la notification d'une décision se fait par lettre ordinaire ou par la remise d'un écrit à l'intéressé.

Dès lors qu'il n'existe aucune disposition particulière dans la réglementation en matière de pension quant à la notification des décisions relatives à l'octroi ou au refus d'une pension, la décision contestée respecte le prescrit légal.

Quant au délai de recours à l'encontre d'une telle décision, l'article 23, alinéa 1er, de la charte dispose :

Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, les recours contre les décisions prises par les institutions de sécurité sociale compétentes en matière d'octroi, de paiement ou de récupération de prestations, doivent, à peine de déchéance, être introduits dans les trois mois de leur notification ou de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social en cas d'absence de notification.

En cas de non réception de courrier, il convient de rappeler les principes régissant la matière (voir par exemple C.T. Liège, 8 novembre 2010, R.G. 2010/AL/133).

Lorsque le destinataire d'une décision prétend qu'il n'a pas reçu un courrier qui émane d'une institution de sécurité sociale, c'est à celle-ci de démontrer que cette décision lui a bien été adressée.

Elle doit établir que la décision a été envoyée et que l'envoi a bien été mis à la disposition du destinataire. Cette preuve est rapportée en cas d'envoi recommandé à la poste. En l'absence de cette formalité, la preuve doit découler de présomptions suffisantes.

A tout le moins, il faut un envoi à l'adresse exacte du destinataire. Mais un tel envoi ne constitue pas encore à lui seul une preuve suffisante car il peut avoir été égaré dans les services de la poste. Aussi des éléments supplémentaires de présomption sont-ils nécessaires pour dissiper un doute éventuel sur la remise de l'envoi à l'intéressé.

Ainsi, si, comme dans le cas d'espèce, la décision statuant sur les droits de Madame [REDACTED] est notifiée par courrier ordinaire et non par courrier recommandé, le délai de recours de trois mois prend cours le jour où elle a eu connaissance de la décision.

Or, aucun élément ne permet de considérer que Madame [REDACTED] eu connaissance de la décision plus de 3 mois avant le dépôt de son recours.

Il s'ensuit que le recours introduit par requête déposée au greffe le 26 décembre 2017 est recevable, pour avoir été introduit dans les formes et délais légaux.

2. Quant au fond

Un litige portant sur la même problématique qu'en l'espèce a fait l'objet d'une analyse fouillée et pointue par l'auditorat du travail de Liège – division Liège, le tribunal du travail de Liège¹ - division de Liège et par la cour du travail de Liège² - division Liège.

Le tribunal se réfère largement dans le présent jugement à l'avis écrit rédigé par l'auditorat et aux jugement et arrêt prononcés par les juridictions du travail.

¹T. trav. Liège – division Liège, 4^{ème} chambre, 17 janvier 2017, RG 16/3611/A

²C. trav. Liège – division Liège, 2^{ème} chambre, 4 décembre 2018, RG 2017/AL/114

2.1. Initialement, les dispositions relatives à la pension de survie ont été adoptées dans le cadre 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*, laquelle stipulait :

Par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le Roi peut prendre toutes les dispositions utiles en vue :

(...)

9° de revoir et d'harmoniser les diverses législations afférentes aux pensions des travailleurs salariés et appointés.

C'est à ce titre que le Gouvernement a adopté l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n°50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

Les dernières modifications de cet arrêté royal sont intervenues principalement par dispositions législatives et notamment par la loi du 5 mai 2014³.

Il en résulte que cet arrêté royal de pouvoirs spéciaux a la nature juridique d'une loi⁴ et doit donc être traité comme telle.

L'arrêté royal du 21 décembre 1967, adopté en exécution de l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967, a quant à lui une nature purement réglementaire. C'est également le cas de l'arrêté royal du 3 juillet 2014, qui a modifié l'arrêté royal du 21 décembre 1967, en exécution de la loi du 5 mai 2014.

2.2. Avant la loi du 5 mai 2014⁵, l'article 16 de l'arrêté royal n°50 prévoyait, en son § 1er⁶:

Sous réserve de la disposition du § 2 et pour autant que la demande de pension de survie soit introduite dans les douze mois qui suivent le décès du conjoint, la pension de survie prend cours 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 le conjoint est décédé, s'il bénéficiait déjà, à son décès, d'une pension. Dans les autres cas, elle prend cours au plus tôt, le premier jour du mois qui suit cette demande. La déclaration d'absence conformément aux dispositions du Code civil vaut preuve de décès. Le conjoint absent est présumé décédé à la date de

³ Loi du 5 mai 2014 « portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et instaurant l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et portant suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires ».

⁴ Voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Larcier, Bruxelles, p. 1008.

⁵ Loi du 5 mai 2014 « portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et instaurant l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et portant suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires ».

⁶ Arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (ci-après AR n° 50).

la transcription sur les registres de l'état civil de la décision judiciaire déclarative d'absence coulée en force de chose jugée.

Elle prend toutefois cours, au plus tôt, le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le conjoint survivant atteint l'âge de 45 ans, à moins que celui-ci ne justifie d'une incapacité de travail permanente de 66 p.c. au moins, qu'il ait un enfant à charge ou que le conjoint décédé ait été occupé habituellement et en ordre principal comme ouvrier mineur du fond pendant au moins 20 années. Le Roi détermine la manière dont ces conditions sont prouvées ».

Cette disposition, telle qu'elle était rédigée à l'époque, se contentait de fixer la date de prise de cours de la pension de survie. Ainsi, si le conjoint survivant n'avait pas atteint l'âge de 45 ans au jour du décès de son conjoint, il ne pouvait pas prétendre à ce moment à une pension de survie, mais pouvait en bénéficier dès qu'il atteignait l'âge de 45 ans.

L'alinéa 2 de l'article 16, § 1^{er} de l'arrêté royal n° 50 prévoyait par ailleurs trois exceptions à la condition d'âge de 45 ans, l'une de ces exceptions étant que la pension de survie pouvait prendre cours avant l'âge de 45 ans lorsque le conjoint survivant avait un enfant à charge. Dans cette hypothèse, le conjoint survivant pouvait bénéficier de la pension de survie, quel que soit son âge.

Les articles 48 et 54 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés fixaient les modalités d'exécution de la dérogation liée à la présence d'un enfant à charge.

2.3. Nouveau régime applicable à partir du 1^{er} janvier 2015 : articles 16 et 21^{quater} de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

- La pension de survie constitue un revenu de remplacement qui est accordé au conjoint survivant d'un travailleur salarié décédé.

- Par la loi du 5 mai 2014 portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et instaurant l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et portant suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires et l'arrêté royal du 3 juillet 2014 portant exécution de la réforme de la pension de survie et de l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et modifiant divers arrêtés royaux, le législateur a modifié, notamment, l'âge à partir duquel le conjoint survivant peut prétendre à la pension de survie, le moment de la prise de cours de la pension de survie et a instauré l'allocation de transition.

- Ce nouveau régime est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015

- En ce qui concerne la condition d'âge requis pour bénéficier de la pension de survie, l'article 16 de l'AR n° 50 du 24 octobre 1967 (modifié par l'article 2, 2° de la loi du 5 mai 2014 et par l'article 21 de la loi du 10 août 2015) prévoit désormais que :

§ 1^{er}

Sous réserve de la disposition du § 2 et pour autant que la demande de pension de survie soit introduite dans les douze mois qui suivent le décès du conjoint, la pension de survie prend cours le premier jour du mois au cours duquel le conjoint, 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 le conjoint est décédé, s'il bénéficiait déjà, à son décès, d'une pension. Dans les autres cas, elle prend cours, au plus tôt, le premier jour du mois qui suit cette demande. La déclaration d'absence conformément aux dispositions du Code civil vaut preuve de décès. Le conjoint absent est présumé décédé à la date de la transcription sur les registres de l'état civil de la décision judiciaire déclarative d'absence coulée en force de chose jugée.

Elle prend toutefois cours, au plus tôt, le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le conjoint survivant atteint l'âge de :

1° 45 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tard au 31 décembre 2015 ;

2° 45 ans et 6 mois, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2016 et au plus tard au 31 décembre 2016 ;

3° 46 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2017 et au plus tard au 31 décembre 2017 ;

4° 46 ans et 6 mois, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2018 et au plus tard au 31 décembre 2018 ;

5° 47 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2019 et au plus tard au 31 décembre 2019 ;

6° 47 ans et 6 mois, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2020 et au plus tard au 31 décembre 2020 ;

7° 48 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2021 et au plus tard au 31 décembre 2021 ;

8° 48 ans et 6 mois, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2022 et au plus tard au 31 décembre 2022 ;

9° 49 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2023 et au plus tard au 31 décembre 2023 ;

10° 49 ans et 6 mois, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2024 et au plus tard au 31 décembre 2024 ;

11° 50 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2025 et au plus tard au 31 décembre 2025 ;

12° 51 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2026 et au plus tard au 31 décembre 2026 ;

13° 52 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2027 et au plus tard au 31 décembre 2027 ;

14° 53 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2028 et au plus tard au 31 décembre 2028 ;

15° 54 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2029 et au plus tard au 31 décembre 2029 ;

16° 55 ans, lorsque le décès du conjoint intervient au plus tôt au 1er janvier 2030.

La pension de survie est accordée au conjoint survivant qui, à la date du décès de son époux ou épouse, a atteint l'âge visé à l'alinéa 2.

Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le Roi peut autoriser, aux conditions qu'il fixe, le conjoint survivant qui atteint l'âge visé à l'alinéa 2 à opter pour le bénéfice des dispositions du chapitre 4 en matière d'allocation de transition.

- La loi du 5 mai 2014 procède ainsi à un relèvement progressif de l'âge requis pour l'octroi d'une pension de survie en le faisant passer de 45 à 50 ans sur une période de 10 ans.

- Le nouvel article 16, § 1^{er} de l'AR n° 50 ne reprend plus les exceptions à la condition d'âge de 45 ans, autrefois prévues à l'alinéa 2 (notamment, la présence d'un enfant à charge). Ces exceptions sont supprimées. Les dispositions de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 (articles 48 et 54) qui fixaient les modalités d'exécution de ces exceptions ont donc perdu leur raison d'être et ont été abrogées par l'arrêté royal du 3 juillet 2014 (article 2,3° et 4°) qui exécute la loi du 5 mai 2014.

- En ce qui concerne l'allocation de transition (article 21 bis de l'arrêté royal n°50 introduit par l'article 7 de la loi du 5 mai 2014), il s'agit d'une allocation temporaire octroyée à partir du décès du conjoint, au conjoint survivant, qui, au décès de son époux ou épouse, n'a pas atteint l'âge visé à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, pendant une année, voire deux si le conjoint survivant a un enfant à charge, pour lequel il est en droit de bénéficier des allocations familiales (art. 21^{ter} de l'arrêté royal n°50 introduit par l'article 8 de la loi du 5 mai 2014).

- Le régime transitoire prévu à l'article 16 de l'AR n°50 n'est donc applicable qu'aux conjoints survivants qui ont atteint l'âge requis au moment du décès de leur époux ou épouse. A défaut, ils tombent sous le régime de l'allocation de transition et ne peuvent solliciter une pension de survie qu'au moment où ils peuvent personnellement prétendre à une pension de retraite pour l'y substituer, le cas échéant.

2.4. Constitutionnalité du nouveau régime au regard de l'article 23 de la Constitution

Les dispositions dont Madame prétend qu'elles lui font grief se situent pas dans l'arrêté d'exécution du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et dans les modifications apportées à celui-ci par l'arrêté royal du 3 juillet 2014 qui exécute la loi du 5 mai 2014.

Les dispositions en cause sont de nature réglementaire de sorte que le tribunal est compétent pour en contrôler la constitutionnalité.

2.4.1. Ratio legis du régime de pension de survie

La pension de survie est fondée, avant tout, sur un principe de solidarité. Elle avait, dès l'origine, un caractère alimentaire : elle visait à assurer à la veuve d'un fonctionnaire un train de vie comparable à celui qui était le sien du vivant de son époux, qui risquait de se retrouver sans ressources⁷.

C'est également ce qu'a rappelé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 83/2014 du 22 mai 2014⁸.

Toujours dans le même arrêt et après avoir rappelé les engagements pris entre époux à l'occasion du mariage (et notamment les article 213 et s. du Code civil), la Cour constitutionnelle a d'ailleurs justifié l'octroi d'une pension de survie pour les conjoints mariés, mais non pour les cohabitants légaux, dès lors que les partenaires connaissent les avantages et les inconvénients de l'une et de l'autre formes de vie commune et acceptent les conséquences juridiques de leur choix (voy. le point B.14 de l'arrêt).

Au fil du temps, en raison d'efforts budgétaires liés à l'assainissement des finances publiques et de la sécurité sociale en particulier, le législateur⁹ a modalisé la pension de survie en restreignant progressivement ses conditions d'application, puis les possibilités de cumul avec des revenus professionnels ou de remplacement, mais toujours en conservant le principe du droit du conjoint survivant à pouvoir y prétendre anticipativement à sa propre pension de retraite.

De manière constante, les amendements apportés au régime de la pension de survie n'avaient, jusqu'à présent, jamais porté atteinte à la possibilité de prétendre à l'octroi d'une pension de survie dès lors que le conjoint survivant avait atteint l'âge de 45 ans.

En ce qui concerne l'introduction de l'allocation de transition, le gouvernement et, dans son sillon, le législateur avaient pour but avoué de mettre fin au piège à l'inactivité pour les personnes (principalement les jeunes femmes) qui sont encore en âge de travailler.

⁷ Voy. notamment C.C., 4 juillet 1991, n°17/91, point B.2.1.

⁸ C.C., 22 mai 2014, n°68/2014, points B.4.1 et s.

⁹ Directement ou par l'intermédiaire d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux qui ont été confirmés par le législateur.

Il ressort donc des travaux préparatoires que c'est, avant tout, dans une optique d'émancipation de la femme que le gouvernement a introduit le régime de l'allocation de transition, afin de la maintenir sur le marché du travail et de faire profiter de ses talents (professionnels) à l'ensemble de la société.

2.4.2. Le principe du *standstill*

L'article 23 de la Constitution énonce :

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

(...)

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.

Le Conseil d'Etat a rappelé, dans un arrêt Cléon ANGELO du 23 septembre 2011¹⁰ ce que recouvrait le principe de *standstill* :

Considérant que l'article 23 de la Constitution implique, dans les matières qu'il couvre, une obligation de standstill, qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général ;

Considérant que le moyen requiert qu'il soit recherché si l'acte attaqué réduit sensiblement le degré de protection qu'offraient les dispositions préexistantes et, en cas de réponse affirmative, si la partie adverse peut se prévaloir de motifs liés à l'intérêt général justifiant un tel recul dans la protection accordée (...) (p. 20 de l'arrêt).

Dans l'arrêt évoqué relatif à la suppression de la possibilité d'accorder certaines interventions en vue de prendre en charge de coût d'aides nécessaires à l'intégration de la personne handicapée, le Conseil d'Etat a jugé que la justification énoncée par le collège de la Commission communautaire française ne faisait pas ressortir la volonté de réduire le degré de protection de la personne handicapée pour un motif d'intérêt général, tel qu'un impératif budgétaire particulier (p. 22 de l'arrêt).

¹⁰ C.E. n° 215.309, 23 septembre 2011, A.P.T. 2011, liv. 4, p. 414, rapport (extrait) JADOT, B.

A sa suite, la Cour constitutionnelle¹¹ s'est penchée sur l'obligation de *standstill* à propos de l'exclusion du droit à l'aide sociale pour une catégorie d'étrangers séjournant légalement sur le territoire, à savoir l'article 57sexiès de la loi du 8 juillet 1976.

Elle expose :

B.7.1. (...) Pour être compatible avec l'article 23 de la Constitution, cette réduction significative doit être justifiée par des motifs d'intérêt général.

B.7.2. Il ressort des documents parlementaires cités en B.4.1 à B.4.4 que la disposition en cause a été justifiée, d'une part, par la motivation spécifique de l'octroi du titre de séjour aux étrangers concernés et, d'autre part, par la nécessité de lutter contre les fraudes en matière sociale ainsi qu'en matière d'accès au droit de séjour. Il apparaît en outre des déclarations de la secrétaire d'Etat compétente que le législateur poursuivait également un objectif budgétaire par l'adoption de la disposition en cause ;

Et de poursuivre :

B.9.4. Si l'objectif légitime de lutter contre les fraudes peut justifier certaines mesures, parmi lesquelles le refus de l'aide sociale aux étrangers dont on peut démontrer qu'ils tentent de l'obtenir indûment ou la fin du droit de séjour des étrangers qui l'ont obtenu abusivement, il ne saurait justifier qu'une catégorie abstraitement définie d'étrangers séjournant légalement sur le territoire se voie exclue du droit de faire appel à l'aide sociale en cas de situation d'indigence contrôlée par le CPAS et, en conséquence, se voie exclue du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. La mesure en cause est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis.

B.10.1. Il ressort de ce qui précède que le recul significatif occasionné par la disposition en cause dans le droit à l'aide sociale, garanti par l'article 23 de la Constitution, à l'égard des étrangers autorisés à séjournier légalement sur le territoire sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », en raison d'un permis de travail B ou d'une carte professionnelle ne peut être justifié par aucun motif d'intérêt général.

Le principe de *standstill* a donc été envisagé en matière sociale en ce que le législateur ne peut réduire le montant des prestations sociales sans expliquer les raisons qui le poussent à changer de politique¹². La jurisprudence a également considéré que l'obligation de *standstill* s'applique en matière sociale et que le juge peut ainsi refuser l'application de dispositions contraires à cette obligation¹³.

¹¹ C.C., 1^{er} octobre 2015, n°133/2015.

¹² Isabelle Hachez, « Le principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », R.B.D.C., 2007, p. 80.

¹³ Voy. notamment C.T. Liège, 8 novembre 2013, Patricia K. c/AWIPH, RG n° 2012/AL/532 et C.T. Bruxelles, 10 février 2012, INAMI c/PP, R.G. n° 2010/AB.

Malgré le but avoué, il n'en demeure pas moins que l'allocation de transition est un recul significatif pour les conjoints survivants qui ne remplissent pas les conditions d'âge requis au moment du décès de leur conjoint pour prétendre à une pension de survie, à laquelle ils ne pourront prétendre que lorsqu'ils seront personnellement en droit de solliciter une pension de retraite.

2.4.3. Choix du régime en fonction de l'âge du conjoint survivant au moment du décès, sans possibilité d'y déroger en faveur de la pension de survie

A défaut de justifier de l'âge requis (progressivement augmenté jusque 55 ans, en vertu de l'article 16 §1^{er}, al. 2 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967) au moment du décès, le conjoint survivant ne peut plus obtenir de pension de survie avant de pouvoir prétendre à une pension de retraite. Outre l'augmentation de l'âge requis, le critère d'âge est apprécié uniquement au moment du décès. Le fait que le conjoint survivant atteigne les critères d'âge de l'article 16 §1^{er}, al.1 de l'arrêté royal n° 50 postérieurement est devenu sans incidence.

En effet, l'article 21^{quater} de l'arrêté royal n° 50 stipule que, dès lors que le conjoint survivant est entré dans les conditions de l'allocation de transition, il est exclu du régime de l'article 16 de l'arrêté royal n° 50 et des conditions d'âge requises pour bénéficier d'une pension de survie.

Finalement, il faut souligner que le législateur n'a autorisé la possibilité de changer de régime qu'en faveur d'un conjoint survivant qui opterait pour une allocation de transition, en lieu et place d'une pension de survie (article 16 §1^{er}, al. 4 de l'arrêté royal n° 50). A l'inverse, il n'est pas possible pour un conjoint survivant de renoncer à une allocation de transition, en vue de bénéficier, à l'âge requis, d'une pension de survie.

2.4.4. La situation s'est encore plus détériorée pour les conjoint survivants ayant un enfant à charge. En effet, précédemment, dès lors que le couple avait un enfant à charge, certaines dérogations facilitaient l'octroi anticipatif d'une pension de survie. C'est ainsi que, d'une part, le mariage ne devait pas nécessairement avoir perduré au moins un an avant le décès d'un des deux conjoints (article 17 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, toujours en vigueur) et, d'autre part, le conjoint survivant ne devait pas nécessairement avoir atteint l'âge de 45 ans (ancien article 48 de l'AR du 21 décembre 1967¹⁴).

L'ancien article 48 a été abrogé, de sorte que le conjoint survivant ayant un enfant à charge, qui n'est pas dans les conditions d'âge de la disposition transitoire de l'article 16 de l'arrêté royal n° 50 (et qui, *a fortiori*, n'est pas âgé de 45 ans), ne dispose plus de régime dérogatoire spécifique et ne pourra solliciter une pension de survie qu'à l'âge de sa pension de retraite personnelle.

¹⁴ Cet article a été abrogé par l'art. 2, 3° de l'AR du 3 juillet 2014 (M.B., 10 juillet 2014 (deuxième éd.)), en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Notons que le pouvoir exécutif a également supprimé l'article 54¹⁵ de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, qui prévoyait que le conjoint survivant âgé de moins de 45 ans qui bénéficie d'une pension de survie parce qu'il a un enfant à charge conserve ce droit lorsqu'il ne satisfait plus à ces conditions.

2.4.5. Motifs d'intérêt général

Les motifs invoqués par le législateur dans le cadre de la réforme de la pension de survie et de l'introduction de l'allocation de transition ont été rappelés précédemment. Ils peuvent être synthétisés, d'une part, dans la volonté de maintenir au travail la minorité de femmes qui renoncerait à poursuivre sa carrière professionnelle suite à la possibilité de percevoir une pension de survie au décès de leur conjoint et, d'autre part, garantir à terme des niveaux de pension corrects en maintenant les personnes au travail le plus longtemps possible, sans pour autant diminuer les dépenses en tant que telles. Cette seconde justification n'est pas étayée de manière précise ou chiffrée, le Ministre de pensions soulignant que l'objectif est avant tout de lutter contre le piège à l'emploi du régime aujourd'hui abrogé.

2.4.6. Test de proportionnalité

Si l'objectif légitime de viser à l'émancipation de la femme sur le marché du travail peut justifier certaines mesures, il ne saurait justifier qu'une catégorie abstraitement définie, à savoir tous les conjoints survivants, âgés de moins de 45 ans (et progressivement de moins de 55 ans) au moment du décès de leur conjoint, qu'ils aient ou non des enfants à charge et ayant librement et consciemment contracté dans les liens du mariage, se voient exclus du droit de bénéficier d'une pension de survie jusqu'à l'âge de leur pension de retraite et, en conséquence, se voient exclus du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. La mesure en cause est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis.

Il ressort de ce qui précède que le recul significatif occasionné par les dispositions en cause dans le droit à une pension de survie, garanti par l'article 23 de la Constitution, à l'égard des conjoints survivants âgés de moins de 45 ans au moment du décès de leur conjoint ne peut être justifié par aucun motif d'intérêt général.

La suppression des articles 48 et 54 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 via l'article 2, 3° et 4° de l'arrêté royal du 3 juillet 2014 n'est donc pas conforme à l'article 23 de la Constitution car elle opère un recul significatif dans la protection sociale de Madame [REDACTED] et de ses enfants alors que la mesure prise n'est pas proportionnelle à l'objectif d'intérêt général mis en avant dans les travaux préparatoires à la réforme.

¹⁵ Cet article a été abrogé par l'art. 2, 4° de l'AR du 3 juillet 2014 (M.B., 10 juillet 2014 (deuxième éd.)), en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Par conséquent, en application de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu d'écarter l'application de l'article 2, 3° et 4° de l'arrêté royal du 3 juillet 2014, en ce qu'il abroge les articles 48 et 54 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, puisqu'il viole l'effet *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution

2.5. Sur l'existence d'une discrimination injustifiée à l'égard des conjoints survivants ayant un enfant à charge, articles 10 et 11 de la Constitution

2.5.1. Pour rappel, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent encore à ce que soient traitées de manière identique, sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. 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.

L'article 159 de la Constitution permet au pouvoir judiciaire de faire application de l'exception d'illégalité, dès lors qu'une norme ayant valeur réglementaire n'est pas conforme à la loi et, *a fortiori*, à la Constitution.

Dans la présente affaire, il y a lieu de s'interroger sur la légalité de l'art. 2, 3° et 4° de l'arrêté royal du 3 juillet 2014 qui a modifié l'arrêté royal du 21 décembre 1967 (lui-même adopté en exécution de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967).

L'article 2, 3° a supprimé l'ancien article 48 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, qui prévoyait une dérogation pour le conjoint survivant ayant un enfant à charge, pour lequel il était en droit de percevoir des allocations familiales. En effet, précédemment, cette catégorie de conjoint survivant ne devait pas nécessairement avoir atteint l'âge de 45 ans pour solliciter l'octroi d'une pension de survie. Par l'adoption de l'arrêté royal du 3 juillet 2014¹⁶, l'exécutif a supprimé ce régime dérogatoire.

¹⁶ M.B., 10 juillet 2014 (deuxième éd.), en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (art. 7).

L'art. 2,4° de l'arrêté royal du 3 juillet 2014 a supprimé, quant à lui, l'ancien article 54 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 qui prévoyait :

§ 1^{er}

Le conjoint survivant âgé de moins de 45 ans qui bénéficie d'une pension de survie parce qu'il a un enfant à charge ou parce qu'il est atteint d'une incapacité permanente de travail de 66% au moins, conserve ce droit lorsqu'il ne satisfait plus à ces conditions. (...).

2.5.2. Le nouveau régime instaure une différence de traitement entre des catégories de personnes identiques, à savoir les conjoints survivants avec un enfant à charge, ayant atteint ou non de l'âge requis au moment du décès de leur conjoint, et ce, selon que le décès est intervenu avant ou après le 1^{er} janvier 2015. Si le décès est intervenu avant le 1^{er} janvier 2015, le conjoint survivant a droit à une pension de survie sans considération de son âge au moment du décès. Si le décès est intervenu postérieurement, le conjoint survivant qui ne rencontre pas la condition d'âge repris à l'article 16 de l'arrêté royal n°50 au moment du décès de son conjoint, ne peut prétendre à une pension de survie qu'à l'âge de sa propre pension de retraite.

2.5.4. Si l'objectif légitime de viser à l'émancipation de la femme sur le marché du travail peut justifier certaines mesures, le régime mis en place crée des effets disproportionnés à l'égard des conjoints survivants qui ont un enfant à charge, dès lors qu'ils se voient privés potentiellement pendant plus de 20 ans d'une pension de survie, à laquelle ils avaient droit dans le régime antérieur et qui a pu présider à certains choix pendant la vie commune des époux. C'est d'ailleurs le cas de la requérante, Madame [REDACTED]

De manière surabondante, aucun objectif budgétaire précis ne permet de rattacher la mesure à un motif d'intérêt général.

La mesure en cause est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis.

2.5.5. Par conséquent, en application de l'article 159 de la Constitution et de l'exception d'illégalité, il ne faut pas faire application de l'article 2, 3° et 4° de l'arrêté royal du 3 juillet 2014 et, partant, faire application des anciens articles 48 et 54 de l'AR du 21 décembre 1967.

Le recours de Madame [REDACTED] doit être déclaré fondé. En effet, il s'impose de faire application de l'exception d'illégalité (article 159 de la Constitution) et de constater l'illégalité de l'arrêté royal du 3 juillet 2014, qui a supprimé le régime dérogatoire pour les conjoints survivants ayant un enfant à charge. Par conséquent, Madame [REDACTED] a droit à une pension de survie depuis la date du décès de son défunt mari, conformément aux articles 48 et 54 l'arrêté royal du 21 décembre 1967 tels qu'appliqués avant leur abrogation.

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL, statuant contradictoirement à l'égard des parties,

Sur avis oral conforme de Madame FALQUE, Substitut de l'Auditeur du travail,

DIT le recours recevable et fondé.

CONDAMNE, en application de l'article 159 de la Constitution, le Service fédéral des Pensions à octroyer à Madame [REDACTED] une pension de survie à partir du mois d'avril 2017, sous déduction des montants versés à titre d'allocation de transition, à majorer des intérêts moratoires à compter de chaque échéances de paiement.

En application des articles 1017, alinéa 2 du Code judiciaire, et 4, §2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 instituant un Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne :

- condamne la partie défenderesse aux frais et dépens de l'instance, liquidés à la somme non contestée de 131,18 €.
- condamne d'office la partie défenderesse au paiement de la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (20 €).

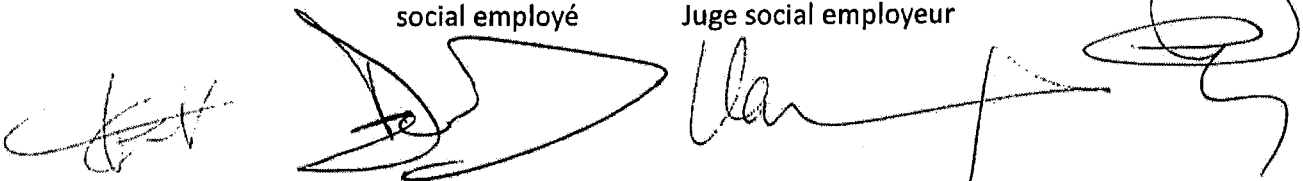
AINSI jugé par la **6ème chambre du tribunal du travail de Liège division Namur**, où siégeaient :

Murielle LAMBERT, Greffier

Yves DEMOITIE, Juge
social employé

Eliane VASTENAVONDT,
Juge social employeur

Céline BILGINER, Juge



Et prononcé en langue française à l'audience du **19/9/2019** de la **6ème chambre du tribunal du travail de Liège division Namur**, où siégeaient :

Murielle LAMBERT, Greffier

Céline BILGINER, Juge

