

Commentaire

Décision n° 2011-155 QPC du 29 juillet 2011

Mme Laurence L.

(Pension de réversion et couples non mariés)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 mai 2011 par le Conseil d'État (décision n° 347734 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Laurence L. Cette question, transmise au Conseil d'État par une ordonnance du tribunal administratif de Montpellier du 17 mars 2011, porte sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR).

Dans sa décision n° 2011-155 QPC du 29 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

I. – Disposition contestée

A. – Historique

L'article L. 39 définit les conditions dans lesquelles le conjoint survivant d'un fonctionnaire décédé peut prétendre au bénéfice de la pension de réversion. Ce texte a été modifié une seule fois depuis sa codification en 1964 et n'a jamais profité qu'aux époux, c'est-à-dire aux couples mariés. Plus précisément, il a fallu attendre la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, pour que le texte abandonne la référence « *au droit à pension de la veuve* » en cas de décès de son « *mari* », au profit « *du droit à pension de réversion* » du conjoint survivant en cas de décès de son conjoint « *fonctionnaire civil* »¹.

Cette disposition, si elle confère au conjoint survivant un droit à la pension de réversion, exclut les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS) et, *a fortiori*, les concubins.

Lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 21 août 2003, plusieurs amendements tendant à modifier les articles L. 38 et L. 39 du CPMCR avaient été présentés afin d'aligner les droits des partenaires sur ceux des époux

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, article 56.

en concédant au partenaire survivant d'un PACS un droit à pension de réversion. Ces amendements n'ont pas été adoptés, certains parlementaires ayant estimé qu'ils entraîneraient une « *assimilation totale au mariage* »² ou, plus modestement, qu'ils supposeraient une réforme du PACS lui-même plutôt que des seuls avantages qu'il confère. Le coût d'une telle réforme pour les finances publiques a pu, en outre, avoir un effet dissuasif compte tenu du succès rencontré par le PACS³.

Plusieurs propositions de loi ont tenté de revenir sur l'exclusion des partenaires liés par un PACS du droit à la pension de réversion, suivant en cela le vœu notamment exprimé par les auteurs du rapport de réforme du PACS remis au garde des sceaux en 2004⁴ ou, plus récemment, par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)⁵.

B. – Contenu de la disposition

L'article L. 39 du CPCMR subordonne la concession d'une pension de réversion au conjoint survivant à une condition d'antériorité, puisque le mariage doit avoir été conclu avant la cessation d'activité du fonctionnaire.

Cette condition d'antériorité est suffisante lorsque le fonctionnaire pouvait prétendre à une pension d'invalidité. Lorsque tel n'est pas le cas, une condition de durée du mariage est cumulativement exigée. La pension de réversion au conjoint survivant n'est alors concédée que si le mariage a été conclu plus de deux ans avant la cessation d'activité, à moins que des enfants ne soient issus du mariage.

Le texte prévoit une exception : la condition d'antériorité est écartée lorsque le mariage a duré quatre années, auquel cas le droit à la pension de réversion est acquis au conjoint survivant, même lorsque le mariage s'est formé postérieurement à la cessation d'activité du fonctionnaire.

² Intervention de Patrice Gélard lors de la séance du 16 juillet 2003, *Journal officiel Débats Sénat*, 17 juillet 2003, p. 25.

³ « 195 000 Pacs ont été signés en 2010, soit 13 % de plus qu'en 2009, après + 20 % en 2009 et + 40 % en 2008. Le nombre de Pacs se rapproche de plus en plus de celui des mariages : 185 000 Pacs ont été signés par des partenaires de sexes différents, soit 95 % de l'ensemble des Pacs, quand 249 000 mariages ont été célébrés » (Source INSEE : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=T11F032).

⁴ *Le pacte civil de solidarité, Réflexions et propositions de réforme*, rapport du groupe de travail présidé par Bernard Beigner, remis au garde des sceaux le 30 novembre 2004, Paris, Ministère de la justice, 2004, pp. 22 et 32 (proposition 24).

⁵ HALDE, délibération n° 2010-20 et 2010-21, rapports spéciaux annexés, 1^{er} février 2010, JO 3 avril 2010, textes n°s 113 (pour le code des pensions civiles et militaires de retraite) et 114 (pour les dispositions du code de la sécurité sociale).

L'insertion de cette condition de durée de quatre ans avait pour objet d'éviter d'éventuelles fraudes qui, pour reprendre les termes employés lors des débats parlementaires ayant précédé le vote de la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 portant réforme du CPCMR, résulteraient de « *mariages contractés dans des conditions imparfaitement nobles* »⁶.

Pour apprécier si cette condition est remplie, seule la durée du mariage est prise en compte. Les périodes de vie commune intervenues en dehors ne sont donc pas comptabilisées pour écarter la condition d'antériorité du mariage par rapport à la date de cessation d'activité.

II. – Examen de constitutionnalité

A. – Les griefs

Selon la requérante, l'article L. 39 du CPCMR portait atteinte au principe d'égalité à l'égard des couples non mariés, exclus du bénéfice de la pension de réversion. Le Conseil d'État avait, quant à lui, considéré que c'est la question de la conformité de l'article L. 39 au principe d'égalité, « *par la prise en compte de la seule durée du mariage, à l'exclusion de toute autre de forme de vie commune* », qui présentait un caractère sérieux.

Le Conseil constitutionnel a estimé que c'est le fait même que le législateur réserve le bénéfice de la pension aux seules personnes mariées, excluant le concubin ou le partenaire lié par un PACS, qui devait être confronté au principe d'égalité. Il a considéré que le fait que cette règle soit formulée, non directement par l'article L. 39 du CPCMR, mais par le 4° de l'article L. 2 ainsi que par l'article L. 38 du même code, n'était pas de nature à rendre la question inopérante.

En effet, cette circonstance n'épuise pas la question, dès lors que l'article L. 39 opère bien une différence de traitement entre les époux et les autres couples au regard du droit à pension. Autrement dit, même si l'attribution de la pension au conjoint est, en amont, posée par les articles L. 2 et L. 38, l'article L. 39 en reprend nécessairement la substance.

La conformité au principe d'égalité de l'octroi du droit à pension de réversion au seul conjoint, à l'exclusion des concubins et des partenaires, se posait donc également pour l'article L. 39.

⁶ Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 8 octobre 1964.

B. – Le principe d'égalité

Dans le prolongement de sa jurisprudence antérieure⁷, le Conseil a rappelé que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* » (cons. 3).

Il faut cependant préciser que la question ici posée, si elle intéresse évidemment l'égalité entre les couples, ne concerne que les avantages patrimoniaux indirects qui en découlent. Elle présente ainsi un relief différent de celles qui ont été récemment posées au Conseil constitutionnel au sujet de l'adoption au sein d'un couple non marié ou encore du mariage entre personnes de même sexe⁸.

La différence de traitement instaurée par le texte entre les couples mariés et les autres couples devait ainsi être appréciée au regard d'une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi elle-même, dont le Conseil constitutionnel a précédemment jugé qu'elle visait, de manière générale, « *à compenser, en cas de décès d'un fonctionnaire, la perte de revenus subie par chacun de ses ayants cause* »⁹. C'est ce qu'a jugé à nouveau le Conseil constitutionnel, en précisant que « *la pension de réversion a pour objet de compenser la perte de revenus que le conjoint survivant subit du fait du décès de son époux fonctionnaire civil* » (cons. 4).

L'objet de la loi étant précisé, la question de la rupture d'égalité entre couples mariés et non mariés se posait tant à l'égard des concubins qu'à l'égard des partenaires d'un PACS. Le Conseil constitutionnel a retenu que la disposition contestée ne méconnaissait pas le principe d'égalité, dès lors que le législateur avait défini trois régimes de vie de couple comprenant des droits et obligations distincts, de sorte qu'il lui était loisible, compte tenu des différences entre ces régimes, de les traiter différemment dès lors que la différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi.

S'agissant du concubinage, il a rappelé qu'il est défini par le seul article 515-8 du code civil, qui dispose qu'il s'agit d'une « *union de fait* » qui, par conséquent, diffère du mariage (cons. 5). Il a encore relevé qu'à la différence des époux, le législateur n'imposait aux concubins aucune solidarité financière à l'égard des tiers, ni aucune obligation réciproque (cons. 5).

⁷ Récemment, décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011, *Mme Marie-Christine D. (Pension de réversion des enfants)*, relative à l'article L. 43 du CPCMR, cons. 3.

⁸ Décision n°s 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, cons. 9 ; 2010-92 QPC du 28 janvier 2011, cons. 9.

⁹ Décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011 précitée, cons. 4.

S'agissant des partenaires liés par un PACS, le Conseil constitutionnel a suivi un raisonnement similaire. À la différence des concubins, le code civil prévoit que les partenaires « *s'engagent à une vie commune, ainsi qu'à une aide matérielle et une assistance réciproques* » (article 515-4, alinéa 1^{er}, du code civil). En outre, les partenaires sont tenus à une solidarité financière à l'égard des tiers pour les dettes contractées « *pour les besoins de la vie courante* » (article 515-4, alinéa 2 du code civil), qui se rapproche du régime des dettes ménagères entre époux (article 220 du code civil).

Le Conseil constitutionnel ne s'est toutefois pas arrêté à cet inventaire et, au-delà des droits et obligations existant en cours d'union, il s'est également attaché à relever les différences qui subsistent entre le PACS et le mariage au stade de la cessation du couple.

Or, sous cet aspect, la rupture du PACS est bien plus simple que celle du mariage, puisqu'elle intervient sans recours au juge, par déclaration conjointe ou même unilatérale (article 515-7, alinéa 3, du code civil) et qu'elle n'entraîne aucune prestation compensatoire au profit de l'un des partenaires. De même, le décès du partenaire ne confère aucun droit successoral au survivant, lequel ne bénéficie que des avantages qui lui sont reconnus par l'article 515-6 du code civil.

Le Conseil constitutionnel a ainsi conclu que le législateur n'avait instauré, en cas de cessation du PACS, aucune compensation pour perte de revenus au profit de l'un des partenaires.

C'est là une différence avec le régime du mariage qui, comme le souligne le Conseil constitutionnel, « *a pour objet non seulement d'organiser les obligations personnelles, matérielles et patrimoniales des époux pendant la durée de leur union, mais également d'assurer la protection de la famille ; que ce régime assure aussi une protection en cas de dissolution du mariage* » (cons. 7).

Au terme de cette comparaison, le Conseil constitutionnel a ainsi relevé que les trois régimes de vie de couple reconnus par le législateur français étaient soumis à des droits et obligations distincts les uns des autres, de sorte que la différence de traitement quant au bénéfice de la pension de réversion entre les époux et les personnes vivant en concubinage ou qui sont unies par un PACS n'était pas contraire au principe d'égalité. Il a jugé l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite conforme à la Constitution.