Numéro du rôle : 2890
Arrêt n° 13/2005 du 19 janvier 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 56*bis*, § 2, alinéa 4, et 120*bis* des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, posées par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 9 janvier 2004 en cause de l'a.s.b.l. Partena contre P. Foret, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 janvier 2004, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 56*bis*, § 2, 4ème alinéa, des lois coordonnées relatives aux allocations [familiales] pour travailleurs salariés ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lorsqu'il est interprété en ce sens que la condition d'abandon de l'enfant bénéficiaire (requise pour le maintien en sa faveur de l'octroi des allocations familiales d'orphelin en cas de remariage ou de reconstitution d'un ménage de fait par l'auteur survivant) doit être considérée comme n'étant pas remplie lorsque le montant de la contribution alimentaire de ce dernier dans son éducation et son entretien - assurés en dehors dudit ménage dont il a été exclu - excède une somme égale à la différence entre le montant des allocations octroyées aux taux respectivement prévus par les articles 50*bis* et 40 desdites lois coordonnées ?

Cette interprétation de la notion légale d'abandon par référence à ce critère financier, non visé par la disposition légale précitée et déterminé forfaitairement de la manière visée ci-dessus, n'a-t-elle pas pour effet de traiter de façon différente des enfants orphelins placés dans des situations objectivement comparables du fait qu'ils se trouvent, de fait, exclus des effets de la recomposition du ménage de l'auteur survivant, en créant une discrimination, non proportionnée au but poursuivi par la législation relative aux allocations familiales en faveur de cette catégorie particulière de bénéficiaires dignes d'intérêt, par la création d'une distinction fondée sur la hauteur des capacités contributives de l'auteur survivant ? »

2. « L'article 120*bis* des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, par la discrimination qu'il instaure entre assurés sociaux selon le régime dont relèvent les prestations sociales qu'ils perçoivent, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ne se référant pas aux délais consacrés par l'article 30 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés quant aux délais de prescription de l'action en répétition de l'indu :

- d'une part, en fixant à cinq ans le délai ordinaire de prescription là où l'article 30 de la loi précitée les fixe à trois ans, ou à six mois lorsque le paiement résulte uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte;

- d'autre part en ne déterminant aucun délai de prescription à la répétition des allocations familiales indûment perçues en suite de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes, là où l'article 30 de la loi précitée limite à cinq ans le délai de prescription des prestations sociales indûment perçues dans ces conditions ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 30 novembre 2004 :

- a comparu Me L. Delmotte *loco* Me J. Vanden Eynde et Me J.-M. Wolter, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Depuis le 7 mars 1988, à la suite du décès de sa sœur, P. Foret est le tuteur légal de ses neveu et nièce, J.-M. et M. Vidouse, dont il a assuré pendant plus de huit ans l'entretien et l'éducation, en même temps que ceux de ses trois enfants.

Après s'être séparé de leur mère, le père des deux enfants aurait rompu tout contact avec eux. Il a exécuté ses obligations alimentaires à raison de 20.000 francs par mois pour les deux enfants et d'environ 12.500 francs par mois lorsque J.-M. ne fut plus à charge du ménage de P. Foret.

Au moment où il a accueilli ses neveu et nièce, P. Foret a obtenu l'octroi des allocations familiales d'orphelin en leur faveur, faisant valoir qu'ils avaient été abandonnés par leur père remarié avant le décès de leur mère.

Le 18 février 1988, P. Foret a répondu à une question posée par la Caisse de compensation pour allocations familiales Partena (ci-après : Partena) que l'auteur survivant avait abandonné ses enfants mais qu'il avait encore versé une pension alimentaire depuis 1982. En date du 9 juillet 1993, une inspectrice de Partena conclut à la même chose.

En février 1997, P. Foret a précisé que le père survivant versait en moyenne 12.500 francs par mois pour l'enfant encore à charge. Le père a cessé tous ses versements en 1997.

Le 22 juin 1998, Partena décide de la mise en indu des allocations familiales au taux majoré servies à P. Foret pendant près de dix ans, entre le 1er février 1988 et le 31 juillet 1997, pour une somme de 839.199 francs.

Cette demande fut introduite le 6 mars 2000 auprès du Tribunal du travail de Bruxelles.

Le Tribunal s'interroge d'abord sur la notion d'abandon au sens de l'article 56, § 2, alinéa 4, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et fait référence à l'arrêt n° 56/97 rendu par la Cour qu'il estime cependant s'appliquer à une espèce sensiblement différente, en sorte qu'il décide de poser à la Cour la première question préjudicielle susmentionnée.

Le Tribunal poursuit son raisonnement en envisageant que la Cour pourrait donner une réponse négative à la première question préjudicielle, de sorte qu'il pose alors la seconde question relative cette fois au régime de prescription applicable à la récupération des allocations familiales indûment payées, après avoir rappelé que le texte de l'article 120*bis* des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ne prévoit aucun délai de prescription particulier lorsque les sommes payées indûment l'ont été à la suite de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

III. *En droit*

- *A* -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. La première question préjudicielle appelle, selon le Conseil des ministres, une réponse négative.

Cette question implique que l'on s'entende sur l'interprétation de la notion d'« abandon » qui figure au paragraphe 2, alinéa 4, de l'article 56*bis* des lois coordonnées précitées et qui n'est pas définie par la loi. En effet, ce n'est que si un orphelin est « abandonné » par son auteur survivant qu'il pourra continuer à bénéficier des allocations familiales au taux majoré en cas de remariage ou de remise en ménage de l'auteur survivant. Les allocations familiales majorées visant à compenser les difficultés matérielles et morales de l'orphelin, l'interprétation donnée à ce terme dans la pratique est de considérer que, si la contribution financière versée par l'auteur survivant qui aurait moralement délaissé son enfant est inférieure à la différence entre le taux majoré et le taux ordinaire des allocations familiales, l'orphelin doit être tenu pour « abandonné » et continuer à bénéficier du taux majoré. Si, au contraire, le montant de l'intervention atteint ladite différence, il ne s'avère plus nécessaire d'octroyer des allocations majorées.

A.1.2. Cette interprétation, estime le Conseil des ministres, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Le but poursuivi par le législateur quand il octroie des allocations familiales majorées est de compenser les difficultés d'ordre matériel et moral que peut rencontrer l'enfant orphelin. Ces allocations sont supprimées quand le conjoint survivant se marie ou se remet en ménage, sauf si l'enfant est abandonné. La Cour a rappelé que les allocations familiales étant un sursalaire octroyé dans le cadre d'un régime d'assurance, la situation économique concrète des orphelins ne doit pas être prise en compte lors de la survenance d'une cause d'exclusion du bénéfice du taux majoré.

La loi sur les allocations familiales, poursuit le Conseil des ministres, ne peut pas prendre en compte la totalité des situations concrètes dans lesquelles se trouvent les bénéficiaires. De manière générale, le législateur ne peut pas tenir compte des situations concrètes dans lesquelles sont placés les orphelins, pas plus d'ailleurs que les revenus du ménage ne sont pris en compte dans l'octroi des allocations au taux ordinaire.

Le critère d'abandon qui résulte de la circulaire interprétative permettant de continuer à verser à un orphelin les allocations majorées malgré une contribution minime versée par son auteur survivant est objectif puisqu'il permet de réaliser une opération arithmétique simple, à savoir vérifier le dépassement ou non de la différence entre le taux majoré et le taux ordinaire. En combinaison avec le critère de l'absence de relations affectives autres que de pure convenance, le critère du versement ou non d'une pension « minime » confère, selon le Conseil des ministres, une portée autonome à la notion d'abandon dans les lois coordonnées sur les allocations familiales. On ne voit pas en quoi le recours à la définition d'abandon telle qu'elle résulte d'autres législations remplirait mieux les objectifs poursuivis par le législateur. Cette interprétation, conclut le Conseil des ministres, n'a pas non plus des effets disproportionnés puisqu'elle permet au seul orphelin privé à la fois de contacts affectifs et de soutien financier supérieur à la différence entre le montant des allocations au taux ordinaire et des allocations au taux majoré de continuer à bénéficier de ces dernières.

A.2. Il faut aussi répondre par la négative à la seconde question préjudicielle.

Le Conseil des ministres rappelle les données de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 25/2003 du 12 février 2003 par lequel la Cour a reproché à la loi du 22 janvier 1985 de ne prévoir aucun délai pour la récupération des allocations sociales indûment payées. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Un délai de cinq ans est prévu pour la récupération des allocations familiales indûment payées. Il faut donc considérer que c'est le délai de droit commun - à savoir dix ans - qui est applicable pour la récupération de sommes indues acquises à la suite de manœuvres frauduleuses.

Il faut aussi admettre, soutient le Conseil des ministres, que les différences de délai de prescription dans la répétition de l'indu entre, d'une part, les lois coordonnées relatives aux allocations familiales, qui prévoient une prescription courte de cinq ans et renvoient au délai de dix ans de droit commun en cas de manœuvres frauduleuses et de déclarations fausses ou sciemment incomplètes, et, d'autre part, la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui prévoyait en son article 30

un délai de trois ans, six mois ou cinq ans, ne sont pas constitutives d'une violation manifeste du principe d'égalité et de non-discrimination.

Les différentes branches de la sécurité sociale se sont en effet développées de manière autonome et selon des logiques et des caractéristiques propres. Le législateur a donc pu laisser subsister, sans violer ce principe, des différences entre certains secteurs de la sécurité sociale, dès lors que celles-ci n'existent pas dans un même régime.

La Cour ne s'y est d'ailleurs pas trompée, lorsqu'elle relève, dans son arrêt n° 25/2003 précité, les différentes durées de prescription rencontrées dans ces différents secteurs, en ne sanctionnant que l'absence en toute hypothèse d'une disposition spécifique relative à un délai de prescription qui déroge au droit commun.

Le but du législateur, qui n'a pas voulu que s'appliquent les délais de prescription du Code civil - ce qui se comprend d'autant mieux qu'à l'époque où il le manifeste de la manière la plus claire, la prescription trentenaire est toujours d'application -, est raisonnablement atteint nonobstant les éventuelles discordances dans les délais plus courts que l'on trouve entre les différentes législations de sécurité sociale.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1.1. La première question préjudicielle porte sur le point de savoir si l'article 56*bis*, § 2, alinéa 4, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle la condition d'abandon de l'enfant orphelin bénéficiaire requise pour le maintien en sa faveur d'allocations majorées en cas de remariage ou de reconstitution d'un ménage de fait par l'auteur survivant n'est pas remplie quand le montant de la contribution alimentaire de l'auteur survivant excède une somme égale à la différence entre le montant des allocations octroyées au taux majoré et celui des allocations octroyées au taux ordinaire.

B.1.2. L'article 56*bis* de ces lois coordonnées est libellé comme suit :

« § 1er. Est attributaire d'allocations familiales aux taux prévus à l'article 50*bis*, l'orphelin, si au moment du décès de l'un de ses parents, le père ou la mère a satisfait aux conditions pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles en vertu des présentes lois, au cours des douze mois précédant immédiatement le décès.

§ 2. Les allocations familiales prévues au § 1er sont toutefois accordées aux taux prévus à l'article 40, lorsque le père survivant ou la mère survivante est engagé(e) dans les liens d'un mariage ou forme un ménage de fait avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au 3e degré inclusivement.

La cohabitation de l'auteur survivant avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au 3e degré inclusivement, fait présumer, jusqu'a preuve du contraire, l'existence d'un ménage de fait.

Le bénéfice du § 1er peut être invoqué à nouveau si les causes d'exclusion prévues à l'alinéa 1er ont cessé d'exister ou si le mariage de l'auteur survivant, non établi en ménage, est suivi d'une séparation de corps ou d'une séparation de fait consacrée par une ordonnance judiciaire assignant une résidence séparée aux époux.

Le présent paragraphe n'est pas applicable lorsque l'orphelin est abandonné par son auteur survivant. »

B.2.1. Le régime général des allocations familiales est un régime d'assurance, ce qui implique que les ressources de ses bénéficiaires ne sont pas prises en compte pour déterminer l'existence du droit d'en bénéficier. Toutefois, ce régime général est corrigé en faveur de catégories de bénéficiaires dignes d'une attention particulière, par exemple en raison de la perte d'un des parents bénéficiaires.

B.2.2. L'article 56*bis*, § 1er, des lois coordonnées ouvre à l'orphelin le droit à des allocations spéciales, quelle que soit la situation économique au moment du décès du parent de cet orphelin. En vertu du paragraphe 2, il est mis fin à ces allocations spéciales lorsque le parent survivant se remarie ou se remet en ménage. Toutefois, le bénéfice de ces allocations spéciales ne disparaît pas, aux termes de l'alinéa 4 du même paragraphe, « lorsque l'orphelin est abandonné par son auteur survivant ».

B.2.3. A défaut d'une définition dans la loi, la circulaire ministérielle n° 393 du 9 novembre 1981 du ministre des Affaires sociales a considéré qu'un enfant est abandonné à la double condition que l'auteur survivant n'entretienne plus de relations avec lui et qu'il n'intervienne plus pécuniairement dans ses frais d'entretien qu'à concurrence d'une somme dont le montant doit être inférieur à la différence entre le taux majoré pour orphelin et le taux ordinaire des allocations familiales, soit un montant de 125 euros par mois.

B.3. Selon le juge *a quo*, cette interprétation a pour conséquence d'opérer une distinction entre les orphelins abandonnés par un auteur survivant selon que ce dernier est capable ou non de leur verser une contribution alimentaire excédant le montant de 125 euros par mois. Cette

interprétation privilégierait, selon le juge *a quo*, une logique d'assistance, ce qui lui semble en contradiction avec la logique d'assurance qui sous-tend le régime général des allocations familiales.

B.4. Les enfants des deux catégories sont comparables en ce que les uns et les autres sont orphelins et ont été abandonnés par leur auteur survivant.

B.5. La différence de traitement repose sur un critère objectif : le dépassement ou non du montant de la contribution versée par l'auteur survivant de la différence entre le taux majoré et le taux ordinaire des allocations octroyées aux orphelins.

B.6. Ce critère est pertinent par rapport au but poursuivi et la mesure en cause n'entraîne pas de conséquences disproportionnées par rapport à celui-ci. En effet, dès lors que les allocations sont majorées à la suite du décès d'un des parents, quelle que soit la situation économique dans laquelle le décès place l'orphelin mineur, il n'est pas déraisonnable de supprimer le bénéfice de cette majoration quand le parent survivant se remarie ou fonde un nouveau ménage, sans avoir égard aux conséquences économiques de cet événement. Dans cette perspective, il n'est pas déraisonnable non plus de réserver, par exception, le bénéfice des allocations majorées à l'orphelin dont le parent survivant se serait remarié ou remis en ménage mais l'aurait exclu de cette nouvelle cellule familiale, en sorte que cet orphelin est considéré par la loi comme « abandonné », l'abandon impliquant notamment que la contribution versée par l'auteur survivant est inférieure à la différence entre le taux majoré et le taux ordinaire des allocations.

Il n'est pas non plus déraisonnable de réserver l'exception au profit d'un orphelin abandonné au seul cas où celui-ci fait l'objet d'un abandon moral et matériel. Dans le cas où l'enfant a été accueilli dans un autre foyer, comme dans l'espèce en cause, et où le parent survivant verse une contribution alimentaire égale ou supérieure à la différence entre le taux majoré et le taux ordinaire, on peut admettre qu'il soit assimilé à l'orphelin dont le parent survivant s'est remarié ou remis en ménage.

B.7. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.8.1. L'article 120*bis* des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal n° 68 du 10 novembre 1967 et par l'article 41, 1°, de la loi du 22 février 1998, est libellé comme suit :

« L'action en répétition des prestations payées indûment se prescrit par cinq ans à partir de la date à laquelle le paiement a été effectué. En aucun cas, la répétition des prestations indûment payées ne sera possible après l'expiration de ce délai.

Outre les causes prévues au Code civil, la prescription est interrompue par la réclamation des paiements indus notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste.

L'alinéa 1er n'est pas applicable si les prestations payées indûment ont été obtenues à la suite de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes. »

B.8.2. Aux termes de l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés quant aux délais de prescription de l'action en répétition de l'indu :

« La répétition des prestations sociales versées indûment se prescrit par trois ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est ramené à six mois lorsque le paiement résulte uniquement d'une erreur de l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte.

Le délai prévu à l'alinéa 1er est porté à cinq ans lorsque le paiement indu a été effectué en cas de fraude, de dol ou de manoeuvres frauduleuses de l'intéressé. »

B.8.3. La Cour est interrogée sur le point de savoir si l'article 120*bis* des lois coordonnées ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il établit un régime différent de la règle générale établie par l'article 30, § 1er, de la loi du 29 juin 1981, lequel fixe ce délai à trois ans ou à six mois lorsque le paiement résulte uniquement d'une erreur de

l'organisme ou du service, dont l'intéressé ne pouvait normalement se rendre compte, et lequel limite à cinq ans le délai de prescription de l'action en répétition des allocations indûment perçues à la suite de manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes alors que l'article 120*bis* des lois coordonnées précitées ne précise pas quel est ce délai.

B.9.1. Les dispositions mentionnées en B.8.2 indiquent que le législateur s'est préoccupé de ne pas permettre que les allocations versées en matière de sécurité sociale puissent, lorsqu'elles ont été indûment perçues, être récupérées dans les délais de droit commun. Il a voulu tenir compte de ce que « la nature et la technicité croissante des textes normatifs régissant notre système de sécurité sociale imposent une solution spécifique au problème de la récupération de l'indu par rapport aux principes du droit civil » (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, 508, n° 1, p. 25). Il a veillé également à rendre les courtes prescriptions inapplicables « lorsque le paiement indu a été effectué en cas de fraude, de dol ou de manœuvres frauduleuses » tout en limitant dans ce cas le délai de prescription à cinq ans (article 30, § 1er, alinéa 3, de la loi précitée du 29 juin 1981).

B.9.2. Même si ces dispositions ne constituent que des principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés que chacune des législations particulières devait mettre en œuvre, il ne peut être admis que l'indu puisse être réclamé aux bénéficiaires d'allocations familiales qui sont des assurés sociaux au sens des articles 1er, § 1er, 3, 6 et 21, § 1er, 6°, de la loi du 29 juin 1981, dans un délai de cinq ans dans le cas où le paiement indu n'est pas lié à une fraude, et pendant dix ans, comme le soutient le Conseil des ministres, à défaut d'indication dans l'article 120*bis* litigieux des lois coordonnées précitées, dans le cas où le paiement indu est lié à une fraude.

B.10. La seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 56*bis*, § 2, alinéa 4, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'article 120*bis* des mêmes lois coordonnées viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 janvier 2005.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux M. Melchior