

Numéro du rôle : 803
Arrêt n° 83/95 du 14 décembre 1995

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posée par la Cour du travail de Mons.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, G. De Baets et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 21 décembre 1994 en cause de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés contre Edelgard Schumacher, la Cour du travail de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, tel qu'inséré dans cette loi par l'article 1er de l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983, pris en exécution de l'article 1er, 2°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi et confirmé par l'article 8, 8°, de la loi du 6 décembre 1984 portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1er, 1° et 2°, de ladite loi du 6 juillet 1983, en imposant à la personne physique, qui demande des prestations familiales garanties en faveur d'un enfant dont elle a la charge, d'avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour du travail de Mons est saisie d'un appel, formé par l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, à l'encontre d'une décision du tribunal du travail de Tournai du 22 mai 1990 reconnaissant à E. Schumacher le bénéfice d'allocations familiales, et ce nonobstant le non-respect, dans son chef, de la condition de résidence ininterrompue de cinq ans prescrite par l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971.

E. Schumacher ayant soutenu, devant la Cour du travail, que la disposition précitée ne pouvait être appliquée, en ce qu'elle serait contraire au principe d'égalité entre les Belges résultant des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour du travail pose à la Cour la question préjudicielle reprise ci-dessus.

### III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 5 janvier 1995.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 24 janvier 1995, la Cour a complété le siège par le juge R. Henneuse, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression française du siège.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 février 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 9 février 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- E. Schumacher, demeurant à 7866 Ollignies, rue Vandervelde 14, par lettre recommandée à la poste le 14 mars 1995;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, et l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, en abrégé O.N.A.F.T.S., rue de Trèves 70, 1040 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 mars 1995.

Le Conseil des ministres et l'O.N.A.F.T.S. ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 26 avril 1995.

Par ordonnance du 4 juillet 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 5 janvier 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 septembre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 octobre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 29 septembre 1995.

A l'audience publique du 17 octobre 1995 :

- ont comparu :

. Me Ch. Vanderlinden, avocat du barreau de Mons, pour E. Schumacher;

. Me Ch. Brotcorne, avocat du barreau de Tournai, pour le Conseil des ministres et pour l'O.N.A.F.T.S.;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et L.P. Suetens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

## IV. *En droit*

- A -

### *Mémoire de E. Schumacher*

A.1. En vertu de la jurisprudence de la Cour, celle-ci est compétente pour connaître de la constitutionnalité d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, dès lors qu'ils ont été confirmés par le législateur.

A.2.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971 comme de l'arrêt posant la question préjudicielle que la raison d'être des prestations familiales garanties par la loi précitée était d'assurer à tous les enfants exclus des autres régimes - enfants issus principalement des milieux défavorisés - des prestations familiales; par ailleurs, l'article 6 de la loi du 29 juin 1981 prévoit que « les assurés sociaux ont droit à des prestations familiales pour les enfants à charge », sans que ce droit ne soit limité.

A.2.2. La condition de résidence de cinq années posée par la disposition en cause est tout d'abord inadéquate par rapport au but recherché.

Le souci de faire des économies s'est accompagné de celui de sauvegarder les principes généraux des régimes de sécurité sociale et le pouvoir d'achat des personnes défavorisées; la condition de cinq années de résidence visait à ce que certains étrangers ne choisissent pas la Belgique comme terre d'accueil en raison des avantages sociaux qu'elle octroyait.

Cette condition de résidence a été supprimée par la loi du 20 juillet 1991 eu égard au fait qu'elle serait contraire au droit communautaire - étant plus difficile à remplir par les ressortissants des autres Etats membres que par les ressortissants belges -; cette suppression s'expliquerait également par « la conscience qu'a eue le législateur que cette disposition était également discriminatoire entre Belges ».

A.2.3. La condition de résidence est ensuite disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

En effet, cette condition apparaît sans rapport avec le souci exprimé par la loi du 20 juillet 1971, notamment à l'article 11, d'éviter toute cotisation et dépense administrative aux personnes nécessiteuses et d'assurer à tous les enfants le bénéfice des prestations familiales.

### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.3.1. L'objectif de la loi du 20 juillet 1971, instituant les prestations familiales garanties, était, selon les travaux préparatoires, de créer « un régime résiduaire destiné à assurer le bénéfice des allocations aux enfants actuellement exclus d'un régime obligatoire ». L'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983 va substituer à la condition originaire de la nationalité belge celle de résidence durant cinq ans, cette dernière condition ayant elle-même été supprimée par la loi du 20 juillet 1991 en ce qui concerne les Belges, les ressortissants C.E.E., les apatrides et les réfugiés.

A.3.2. En ce qui concerne le financement du régime résiduaire des prestations familiales, le régime originaire de financement fondé sur la solidarité nationale et à charge de l'Etat a été remplacé, en vertu de l'arrêté royal n° 119, par un régime exclusivement financé par les cotisations patronales pour le secteur des allocations familiales pour travailleurs salariés, à charge donc de l'O.N.A.F.T.S.

A.3.3. Eu égard au fait que le principe d'égalité est une notion relative, évoluant avec le temps, il faut se placer à l'époque où la législation en cause a été adoptée - soit en 1983 - pour en apprécier la constitutionnalité. Il s'ensuit qu'il convient de se demander si, à l'époque, il était raisonnable d'introduire, entre les enfants se trouvant dans une situation objectivement comparable, une distinction qui a pour fondement la stabilité géographique antérieure de la personne qui en a la charge et qui ouvre le droit éventuel à la perception de la prestation familiale garantie.

Le critère de différenciation utilisé est objectif, général et légal, en ce sens qu'il y est recouru dans de nombreuses législations, et il est adéquat. L'absence de toute contribution au financement de la sécurité sociale par les bénéficiaires des prestations familiales garanties, d'une part, et le financement exclusif des prestations par les cotisations patronales, d'autre part, constituent une justification objective et raisonnable du critère de différenciation, lequel visait à limiter le nombre d'ayants droit à ce régime, qui reste résiduaire.

Le fait que la condition de résidence introduite par l'arrêté royal n° 242 ait été supprimée par la loi du 20 juillet 1991 n'affecte pas sa constitutionnalité à l'époque de son adoption. Cela prouve seulement que le législateur s'attache à rétablir les équilibres rompus par les facteurs économiques et sociaux, en particulier par la crise économique des dix dernières années et la paupérisation qui en est résultée.

#### *Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.4.1. Avant d'apprécier la constitutionnalité de la différence de traitement instituée par une disposition légale, il appartient à la Cour de vérifier la comparabilité des situations.

A.4.2. En ce qui concerne tout d'abord le but de la norme en cause, il y a lieu de nuancer l'affirmation de E. Schumacher selon laquelle la *ratio legis* de la loi de 1971 était d'assurer des prestations familiales à tous les enfants exclus des autres régimes - enfants issus principalement des milieux défavorisés.

Quant au caractère objectif de la distinction, il n'est pas contestable, eu égard au caractère général et impersonnel du critère de différenciation retenu.

En ce qui concerne le caractère adéquat de la mesure, l'équilibre financier ne peut être maintenu qu'au prix d'une gestion prudente, sous-pesant chaque fois les avantages qu'elle accorde aux uns et les charges qu'elle impose aux autres; pour juger du caractère adéquat d'une mesure, il faut se placer à l'époque où elle était en vigueur, ce que ne fait pas la partie précitée.

Enfin, en ce qui concerne le rapport raisonnable de proportionnalité, la Cour ne dispose que d'un pouvoir de contrôle marginal et la partie adverse n'apporte pas la preuve d'un rapport déraisonnable entre les moyens utilisés et l'objectif visé.

Si le but du législateur était bien d'instituer un régime résiduaire destiné à assurer le bénéfice des prestations familiales à des enfants issus de milieux défavorisés et exclus d'un régime obligatoire, à l'origine seuls étaient visés les enfants de nationalité belge, compte tenu du fait que le financement était intégralement à la charge de l'Etat belge; le remplacement de la condition de nationalité par la condition de résidence se justifiait par le souci de réserver ces avantages aux personnes qui avaient fait la preuve d'un rattachement réel avec la Belgique en s'y fixant de manière stable, lequel souci se traduit encore aujourd'hui par le maintien de la condition précitée à l'égard des étrangers non européens.

La généralisation absolue du droit aux prestations familiales n'est pas réalisée; elle constitue un objectif à long terme, impliquant une refonte des principes fondamentaux du régime ainsi que de son système de financement.

A.4.3. L'évolution du montant des prestations familiales garanties constitue un autre exemple de la relativité de la notion d'équité : fixé à l'origine au taux des travailleurs indépendants, ce montant a été relevé à deux reprises, ayant été porté successivement au taux des travailleurs salariés puis à celui des travailleurs pensionnés et des chômeurs de longue durée.

- B -

### *La question préjudicielle et la disposition en cause*

B.1. Par arrêt du 21 décembre 1994, la Cour du travail de Mons pose une question préjudicielle formulée comme suit :

« L'article 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, tel qu'inséré dans cette loi par l'article 1er de l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983, pris en exécution de l'article 1er, 2°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi et confirmé par l'article 8, 8°, de la loi du 6 décembre 1984 portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1er, 1° et 2°, de ladite loi du 6 juillet 1983, en imposant à la personne physique, qui demande des prestations familiales garanties en faveur d'un enfant dont elle a la charge, d'avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

B.2.1. Dans sa formulation originale, l'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties disposait :

« Les prestations familiales sont accordées, dans les conditions fixées par ou en vertu de la présente loi, en faveur de l'enfant qui est exclusivement ou principalement à la charge d'une personne physique. Le Roi détermine quels enfants sont considérés comme étant principalement à charge.

Les prestations familiales comprennent :

- 1° les allocations familiales;
- 2° l'allocation supplémentaire en fonction de l'âge;
- 3° l'allocation de naissance ».

B.2.2. La loi du 20 juillet 1971 a été modifiée à plusieurs reprises, et notamment par l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983; l'article 1er de cet arrêté royal de pouvoirs spéciaux a inséré à l'article 1er de la loi du 20 juillet 1971, après l'alinéa 1er précité, deux alinéas rédigés comme suit :

« La personne physique visée à l'alinéa 1er doit avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande de prestations familiales garanties.

Si la personne physique visée à l'alinéa 1er est étrangère, elle doit être admise ou autorisée à séjourner en Belgique ou à s'y établir, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. »

C'est sur le premier de ces deux nouveaux alinéas que porte la question préjudicielle posée à la Cour.

B.2.3. Cet article 1er, alinéa 2, nouveau, a lui-même été modifié - postérieurement aux faits soumis au juge du fond - par l'article 48 de la loi du 20 juillet 1991; il dispose désormais :

« La personne physique visée à l'alinéa 1er, qui n'est pas belge ou ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne et qui n'est ni apatride, ni réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, doit avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande de prestations familiales garanties. »

B.3. Il ressort des faits de la cause dont a à connaître la juridiction qui a posé la question préjudicielle que la personne qui demande à être reconnue comme attributaire de prestations familiales est de nationalité belge. Compte tenu des motifs de la décision du juge *a quo*, la différence de traitement qui doit faire l'objet de l'examen de la Cour est celle qui existe entre, d'une part, les enfants qui, étant à charge d'une personne de nationalité belge résidant depuis plus de cinq ans en Belgique au moment de l'introduction de la demande de prestations familiales garanties, bénéficient desdites prestations et, d'autre part, les enfants qui ne peuvent en bénéficier, étant à charge d'une personne de nationalité belge qui ne satisfait pas à cette condition de résidence.

*Sur le fond*

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une

différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

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.

B.5. Pour répondre à la question préjudicielle, il y a lieu d'examiner si le critère de différenciation retenu par le législateur, tiré de l'exigence d'une condition de résidence préalable de cinq années en Belgique, est justifié au regard du but poursuivi par lui et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé.

B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971 que l'objectif poursuivi par le législateur était d'instaurer un régime résiduaire dans le secteur des allocations familiales :

« ... dans l'état actuel de la législation, certains enfants ne peuvent bénéficier des allocations familiales du fait qu'il n'y a, de leur chef, aucun attributaire, ni dans le régime des salariés ou des employés, ni dans celui des indépendants. D'où la nécessité de créer un régime résiduaire dans le secteur des allocations familiales » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 576, rapport, p. 1).

B.6.2. Dès lors que le législateur visait, par l'instauration de prestations familiales garanties, à instituer un régime résiduaire permettant d'assurer le bénéfice des prestations familiales aux enfants exclus d'un régime obligatoire, la question se pose de savoir si la mesure aboutissant à refuser, sans aucune exception, le bénéfice de cette législation aux enfants à charge d'une personne ne résidant pas depuis plus de cinq ans en Belgique ne va pas à l'encontre de l'objectif précité.

B.6.3. Le législateur a pu, en 1983, eu égard au caractère non contributif du régime résiduaire, en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. Les articles - 1er et 2 de la loi du 20 juillet 1971, nonobstant les modifications successives, ont toujours imposé des conditions - nationalité ou résidence - d'obtention des prestations familiales garanties.

B.7. L'article 2 de la loi du 20 juillet 1971 - non visé par la question préjudicielle - subordonne le droit au bénéfice des allocations familiales garanties à la résidence effective de l'enfant en Belgique, en ajoutant, pour certains d'entre eux, d'autres exigences.

L'exigence complémentaire d'une résidence de cinq années au moins dans le chef de l'attributaire belge, s'ajoutant à cette condition de résidence effective de l'enfant, apparaît disproportionnée par rapport au souci d'étendre le bénéfice du régime résiduaire tout en exigeant de voir établi un lien suffisant avec l'Etat belge; la qualité de Belge de l'attributaire, combinée avec la condition de résidence de l'enfant, établit en effet à suffisance le rattachement recherché avec l'Etat belge : il n'apparaît pas raisonnablement justifié d'exiger en outre de l'attributaire une résidence préalable, d'une certaine durée, dans le pays dont il est ressortissant.

Il s'ensuit que l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971, tel qu'il a été inséré par l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il s'applique aux Belges.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'il s'applique aux Belges, l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, inséré par l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983, 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 14 décembre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior