

Numéros du rôle : 1688 et 1810
Arrêt n° 80/2000 du 21 juin 2000

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 42, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, modifié par l'arrêté royal du 21 avril 1997, qui a été confirmé par la loi du 12 décembre 1997, posées par le Tribunal du travail de Courtrai et le Tribunal du travail de Termonde.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par jugement du 19 mai 1999 en cause de D. Sameyn et I. Desmet contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 mai 1999, le Tribunal du travail de Courtrai a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés [coordonnées le 19 décembre 1939], modifié par l'article 1er de l'arrêté royal du 21 avril 1997 (*Moniteur belge* du 30 avril 1997), avec effet au 1er octobre 1997, confirmé par l'article 8 de la loi du 12 décembre 1997 (*Moniteur belge* du 18 décembre 1997), viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que lorsqu'il y a plusieurs allocataires, il est tenu compte, pour la détermination du rang, de l'ensemble des enfants bénéficiaires à condition que les allocataires soient, soit conjoints, soit des personnes de sexe différent établies en ménage, alors que pour les cohabitants du même sexe, qui forment tout autant un ménage, cette détermination du rang n'est pas applicable ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1688 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 9 novembre 1999 en cause de N. Hellebroeck contre l'a.s.b.l. Algemene Compensatiekas voor Werknemers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 novembre 1999, le Tribunal du travail de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42, § 1er, alinéa 3, 2°, de l'arrêté royal du 19 septembre [lire : décembre] 1939 portant coordination des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, inséré par l'article 1er de l'arrêté royal du 21 avril 1997 portant certaines dispositions relatives aux prestations familiales en exécution de l'article 21 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (*Moniteur belge* du 30 avril 1997) et confirmé par l'article 8 de la loi du 12 décembre 1997 ' portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et [de] la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ' (*Moniteur belge* du 18 décembre 1997), en tant que pour la détermination du rang visée à l'alinéa 1er du susdit article 42 de l'arrêté royal du 19 septembre [lire : décembre] 1939, il est tenu compte de l'ensemble des enfants bénéficiaires s'il y a plusieurs allocataires qui forment un ménage, à condition que ces

personnes soient de sexe différent, alors que ce n'est pas le cas si les allocataires qui forment un ménage sont du même sexe, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1810 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Affaire n° 1688

Les demanderesses devant le Tribunal du travail de Courtrai cohabitent, ont chacune un enfant et forment avec ces enfants un ménage de fait.

Avant la modification de l'article 42, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés par l'arrêté royal du 21 avril 1997, les enfants des deux demanderesses étaient regroupés en vue de l'application du système du rang visé à l'article 40 de la loi précitée, en vertu duquel il était accordé pour un enfant une allocation de premier rang et pour l'autre une allocation de deuxième rang, c'est-à-dire un montant plus élevé.

Par décision du 24 novembre 1997, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés a fait savoir qu'il serait désormais payé pour chacun des enfants une allocation de premier rang, puisque, suivant la nouvelle réglementation, l'avantage résultant du regroupement des enfants n'est plus accordé aux cohabitants de même sexe.

Les demanderesses ont fait appel de cette décision devant le Tribunal du travail, qui a posé la question préjudicielle précitée.

Affaire n° 1810

La demanderesse devant le Tribunal du travail de Termonde a deux enfants et fait valoir qu'elle cohabite avec une personne du même sexe ayant trois enfants.

En application de l'article 42, § 1er, alinéa 3, 2°, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, modifié par l'arrêté royal du 21 avril 1997, des allocations familiales ont été payées à la demanderesse sans tenir compte des enfants de sa compagne. La demanderesse conteste devant le Tribunal du travail de Termonde le montant que lui a octroyé l'a.s.b.l. Algemene Compensatiekas voor Werknemers. Sur ce point, elle s'estime discriminée par rapport aux personnes de sexe différent qui forment un ménage et dont les enfants sont regroupés, en vertu des mêmes dispositions, en vue de l'application du système du rang visé à l'article 40 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. Elle demande au Tribunal du travail de poser à ce sujet une question préjudicielle.

III. *La procédure devant la Cour*

a. L'affaire n° 1688

Par ordonnance du 26 mai 1999, 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 juin 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juillet 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 juillet 1999.

Par ordonnance du 26 octobre 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 26 mai 2000 le délai dans lequel l'arrêt devait être rendu.

b. *L'affaire n° 1810*

Par ordonnance du 19 novembre 1999, 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 décembre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 janvier 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- N. Hellebroeck, demeurant à 9100 Saint-Nicolas, Bekelstraat 58, par lettre recommandée à la poste le 13 janvier 2000;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 28 janvier 2000.

c. *Les affaires jointes n^{os} 1688 et 1810*

Par ordonnance du 25 novembre 1999, la Cour a joint les affaires.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 février 2000.

Par ordonnance du 5 avril 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 mai 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 7 avril 2000.

Par ordonnance du 27 avril 2000, la Cour a prorogé jusqu'au 26 novembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience publique du 17 mai 2000 :

- ont comparu :

. Me M. Vaninbroux *loco* Me F. Pauwels, avocats au barreau de Termonde, pour N. Hellebroeck;

. Me B. Van Hyfte, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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 -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. La modification du régime des allocations familiales par l'arrêté royal du 21 avril 1997 visait à résoudre certains problèmes nés du fait que l'ancienne réglementation n'était pas appliquée de manière uniforme par les différents organismes d'allocations familiales.

L'article 42 de la loi relative aux allocations familiales établit les règles à suivre pour le regroupement d'enfants bénéficiaires, en vue de la détermination du rang commandée par l'article 40 de la même loi, qui fixe le montant de l'allocation familiale en fonction du rang de l'enfant bénéficiaire.

La détermination du rang, c'est-à-dire la place qu'occupe l'enfant dans un groupe d'enfants en fonction de la chronologie des naissances, a pour but de faire croître le montant de l'allocation familiale en fonction du nombre d'enfants élevés par l'allocataire. Ce qui est neuf depuis la modification législative précitée, c'est que la détermination du rang s'effectue en tenant compte de la situation de l'allocataire et que la situation de l'attributaire n'est désormais plus prise en compte.

A.1.2. Les questions préjudicielles soumises à la Cour concernent exclusivement la situation dans laquelle il y a plusieurs allocataires.

Le législateur a voulu, d'une part, étendre le régime de la détermination du rang à cette catégorie de personnes et, d'autre part, prévenir des abus résultant du fait que des personnes étrangères à un ménage soient regroupées de manière arbitraire.

Deux conditions ont été posées à cette fin : premièrement, les allocataires doivent avoir la même résidence principale; deuxièmement, et ceci concerne le lien qui doit exister entre eux, les allocataires doivent être soit conjoints, soit des personnes de sexe différent établies en ménage, ou être parents ou alliés au premier, au deuxième ou au troisième degré.

A.1.3. Lors de la modification du régime des allocations familiales en exécution de la loi du 26 juillet 1996, le législateur a souligné qu'en exigeant que des allocataires mis en ménage soient de sexe différent, le but était d'établir une cohérence avec d'autres dispositions de la réglementation concernée et non d'instituer une distinction fondée sur le sexe. Le Conseil des ministres renvoie, à cet égard, à l'article 56*bis* des lois relatives aux allocations familiales qui concerne les orphelins et que la Cour, dans un arrêt du 24 juin 1998, n'a pas jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.4. Le traitement différent que l'article 42 de la loi relative aux allocations familiales réserve aux conjoints et aux cohabitants de sexe différent, d'une part, et aux cohabitants de même sexe, d'autre part, est basé sur une situation réellement inégale résultant de l'impossibilité pour les personnes de même sexe de contracter mariage.

Le critère de distinction entre les deux catégories de personnes est objectif et concerne le sexe des personnes qui sont mariées ou forment ensemble un ménage.

La distinction opérée est adéquate au regard du but que le législateur veut atteindre, qui est d'exiger l'existence d'un certain lien entre les allocataires, afin de prévenir les abus. Elle est également adéquate pour que ne soient pas assimilées les situations des catégories précitées, car en décider autrement conduirait à une

nouvelle discrimination à l'égard des conjoints qui, dans l'état actuel de la législation, doivent nécessairement être de sexe différent.

A.1.5. Enfin, le Conseil des ministres souligne que le régime des allocations familiales est un régime d'assurance et qu'il n'est pas tenu compte de l'incidence économique de la forme de cohabitation choisie par les allocataires. Eu égard à cela, les effets de la réglementation soumise à l'appréciation de la Cour ne peuvent être considérés comme disproportionnés pour les intéressés.

Position de N. Hellebroeck

A.2.1. Selon la demanderesse devant le Tribunal du travail de Termonde, la disposition soumise à la Cour viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, pour la détermination du rang des enfants bénéficiaires lorsqu'il y a plusieurs allocataires, une distinction injustifiée est opérée entre les cohabitants de sexe différent et les cohabitants de même sexe qui, dans les deux cas, forment un ménage. Les travaux préparatoires de la disposition en cause ne fournissent pas de justification satisfaisante pour cette différence de traitement.

A.2.2. Pour appuyer son point de vue, N. Hellebroeck renvoie à un jugement du Tribunal du travail de Gand du 4 avril 1996 qui a jugé contraire aux règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination une règle similaire dans le cadre de la réglementation du chômage, ce qui a conduit à une modification des dispositions en cause. Il est dit dans ce jugement qu'une communauté de vie stable entre deux personnes du même sexe doit être assimilée à une communauté de vie entre un homme et une femme, mariés ou non, étant donné qu'il s'agit dans tous les cas d'un ménage de fait. Le raisonnement contenu dans ce jugement peut être appliqué à la réglementation relative aux allocations familiales lorsqu'il y a plusieurs allocataires.

A.2.3. N. Hellebroeck estime que la règle soumise à la Cour apparaît également comme injuste et incohérente lorsqu'on la situe dans l'ensemble des prestations de sécurité sociale, étant donné que, dans le cadre des indemnités d'invalidité, M. De Greyt, avec laquelle elle cohabite, est considérée comme cohabitante et se voit dès lors attribuer une indemnité moins élevée, de sorte que la sécurité sociale joue deux fois en défaveur d'un ménage de fait formé par deux personnes de même sexe.

Enfin, N. Hellebroeck souligne que dans l'état actuel de la législation, deux personnes de même sexe qui cohabitent n'ont pas la possibilité d'opter pour le mariage, alors que les couples de personnes de sexe différent ont cette possibilité. Ceci justifie d'autant plus que les premières soient traitées de la même manière que les conjoints ou les cohabitants de sexe différent, en ce qui concerne le régime des allocations familiales.

- B -

B.1. Conformément aux articles 40 et 42 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, le montant des allocations familiales accordées par enfant varie en fonction du rang qu'occupe cet enfant au sein du ménage, ce rang étant déterminé en tenant compte de la chronologie des naissances des enfants. L'allocation est la moins élevée pour le premier enfant et la plus élevée à partir du troisième enfant et pour chacun des suivants.

B.1.2. Les questions préjudicielles concernent l'article 42, § 1er, alinéa 3, de la loi relative aux allocations familiales, qui dispose :

«Lorsqu'il y a plusieurs allocataires, pour la détermination du rang visée à l'alinéa 1er, il est tenu compte de l'ensemble des enfants bénéficiaires aux conditions suivantes:

1° les allocataires doivent avoir la même résidence principale au sens de l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques;

2° les allocataires doivent être, soit conjoints, soit des personnes de sexe différent établies en ménage, soit être parents ou alliés au premier, au deuxième ou au troisième degré. »

B.1.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, pour la détermination du rang des enfants, lorsqu'il y a plusieurs allocataires, il est tenu compte de l'ensemble des enfants bénéficiaires si les allocataires sont conjoints ou sont des personnes de sexe opposé établies en ménage, alors qu'il n'en est pas tenu compte lorsqu'un ménage est formé par des personnes du même sexe qui ne sont pas parentes ou alliées.

B.1.4. La réglementation, telle qu'elle est soumise à la Cour, a été instaurée par l'arrêté royal du 21 avril 1997 «portant certaines dispositions relatives aux prestations familiales en exécution de l'article 21 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », confirmé par la loi du 12 décembre 1997.

Selon le rapport au Roi, l'arrêté royal précité entend « adapter le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés aux modifications des conditions sociales et, plus particulièrement, aux différentes formes de ménage. La manière dont le groupement des enfants doit être opéré pour le calcul du rang de l'enfant a fait l'objet d'une nouvelle approche. Le notion de rang de l'enfant part du postulat que la charge à supporter par la famille augmente en fonction de sa taille. [...] le groupement doit se faire [désormais] autour de l'allocataire, c'est-à-dire la personne qui élève l'enfant et à qui les allocations familiales sont payées, ou autour des allocataires dans le même ménage » (*Moniteur belge* du 30 avril 1997, pp. 10514-10515).

B.2.1. Il ressort de ce qui précède que le législateur a voulu tenir compte des différentes formes de ménage qui existent dans le contexte social modifié et qu'il pose comme principe que la charge que le ménage doit supporter s'accroît en fonction de sa taille.

B.2.2. En effet, la cohabitation de plusieurs allocataires avec enfants conduit à la formation d'un ménage plus grand, tant pour les cohabitants de même sexe que pour les cohabitants de sexe différent ou les conjoints, et les partenaires ont à assumer de la même manière l'entretien des enfants.

B.2.3. La Cour observe qu'en accordant l'avantage du regroupement indifféremment aux cohabitants de sexe différent, qu'ils soient mariés ou non, ainsi qu'aux cohabitants de même sexe s'ils sont parents ou alliés, mais non aux cohabitants de même sexe s'ils ne sont pas parents ou alliés, la mesure applicable manque de cohérence. En outre, les allocataires devant avoir la même résidence principale, il n'y a pas de raison de croire que le risque d'abus, invoqué par le Conseil des ministres, soit plus grand lorsqu'il s'agit de cohabitants de même sexe plutôt que de cohabitants de sexe différent. La différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.2.4. Les questions préjudicielles appellent une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, modifié par l'arrêté royal du 21 avril 1997, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il contient, à l'alinéa 3, 2°, les mots « de sexe différent ».

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 juin 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets