

Numéro du rôle : 2584
Arrêt n° 24/2004 du 4 février 2004

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 40, 1°, et 42, § 1er, alinéas 2 et 3, 1°, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, posées par le Tribunal du travail de Verviers.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge L. François, faisant fonction de président, et du président A. Arts, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge L. François,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 9 décembre 2002 en cause de D. Loward contre l'a.s.b.l. Caisse de compensation pour allocations familiales Partena, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 décembre 2002, le Tribunal du travail de Verviers a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 40, 1^o, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en créant trois rangs distincts parmi les enfants d'une même famille et en attribuant à chaque rang un montant mensuel distinct à titre d'allocations familiales ?

2. L'article 42, § 1er, alinéa 2 et alinéa 3, 1^o, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en fractionnant ou en regroupant les enfants d'une même famille, sur le critère de la seule demande administrative en désignation comme allocataire (alors même que ne sont modifiés ni l'hébergement matériel, ni l'inscription aux registres de la population) ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 7 octobre 2003 :

- a comparu Me J.-M. Wolter, avocat 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*

D. Loward a contracté mariage avec J.-M. Hanlet. De cette union sont nés cinq enfants. Les époux sont séparés de fait depuis le 31 janvier 2001. Le père a sollicité, le 5 février 2001, de pouvoir percevoir les allocations familiales des cinq enfants restés à sa charge et domiciliés avec lui.

Cependant, la plus jeune fille est allée vivre chez sa mère, laquelle a obtenu du président du Tribunal de première instance de Verviers, après dépôt d'une requête en divorce, le droit d'héberger sa fille et de l'inscrire à son adresse dans les registres de la population ainsi que la condamnation du père de l'enfant à une contribution aux frais d'entretien et d'éducation, outre le versement d'un cinquième du montant des allocations familiales.

Par demande administrative du 1er février 2002 à la Caisse d'allocations familiales Partena, D. Loward sollicite l'obtention des allocations familiales pour sa fille, directement en qualité d'allocataire.

Par requête déposée le 8 mai 2002 au greffe du Tribunal du travail de Verviers, D. Loward conteste le calcul révisé par l'a.s.b.l. Partena qui ne lui accorde que 134,79 euros à titre d'allocations familiales alors que,

selon l'ordonnance du président du Tribunal, elle aurait droit à un cinquième du montant total des allocations, soit 207,20 euros.

Constatant que la mensualité des allocations familiales versée à la requérante est calculée au rang du premier enfant, le Tribunal du travail estime que la réclamation se heurte aux dispositions des articles 40, 1^o, et 42, § 1er, alinéas 2 et 3, 1^o, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939. Constatant que ces dispositions instaurent un système dans lequel « l'inégalité du rang des enfants en vue de l'octroi des allocations familiales pourrait reposer sur une distinction entre des catégories non susceptible de justification suffisante » et que « l'inégalité du fractionnement ou du regroupement de la fratrie en fonction du seul fait de la demande juridique formée en vue de la désignation comme allocataire (alors même que ne furent modifiés ni l'hébergement matériel, ni l'inscription aux registres de la population) pourrait créer une distinction entre deux catégories d'allocataires non susceptible d'une justification suffisante, ou, pourrait créer une distinction entre deux catégories d'enfants, non susceptible de justification suffisante », il pose à la Cour les deux questions préjudicielles susmentionnées.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. La première question préjudicielle suggère de comparer la situation des enfants d'une même famille en fonction du rang qu'ils occupent, déterminé par leur date de naissance.

Une des caractéristiques fondamentales du régime des allocations familiales, rappelle le Conseil des ministres, est que les ressources réelles des ménages ne sont pas prises en compte pour déterminer l'existence du droit et, s'il échet, le montant des prestations versées. Dans la poursuite de sa politique en cette matière, le législateur a toujours considéré qu'il y avait lieu d'augmenter, dans une certaine mesure, les allocations familiales en fonction du nombre d'enfants bénéficiaires dans un même ménage. Ce but est raisonnablement justifié et les moyens sont dans un rapport raisonnable de proportionnalité. Le Conseil des ministres cite à l'appui de son argumentation l'arrêt n° 80/2000 de la Cour. Si, dans cet arrêt, la Cour a procédé à un constat de violation des articles 10 et 11 de la Constitution, il est sans rapport avec le principe même de progression du montant des allocations familiales en fonction du rang de l'enfant.

Dès lors, le Conseil des ministres considère que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2. Quant à la seconde question, il y a lieu de s'interroger sur sa pertinence, estime le Conseil des ministres. En effet, c'est bien suite à une modification de l'hébergement principal de l'enfant que sa mère a été désignée comme allocataire pour celui-ci. La modification du rang attribué à l'enfant dépend donc de la modification de l'hébergement et ce, contrairement à ce qu'affirme le Tribunal du travail. En réalité, la détermination du rang de l'enfant ne résulte nullement, comme supposé par le Tribunal, d'une demande administrative en désignation d'allocataire mais du nombre d'allocataires et de leur résidence.

Le critère de détermination du groupement des enfants est, en l'espèce, l'allocataire. Ce critère est objectif et pertinent dans la mesure où il vise la personne qui élève l'enfant et à qui les allocations familiales sont payées. Et le Conseil des ministres de citer l'arrêt n° 101/99 de la Cour. Le constat d'objectivité de ce critère n'est pas modifié dès lors qu'il y a lieu d'apprécier la situation des enfants en fonction de leur rang en présence de plusieurs allocataires.

La pertinence du critère « ménage » pour déterminer, en cas de pluralité, le rang respectif de chacun des enfants s'établit également par référence à l'arrêt n° 129/2001 du 23 octobre 2001.

Dans cet arrêt, la Cour a expressément relevé que le système (désignation de l'attributaire en cas de séparation ou de divorce des parents) est cohérent même s'il est exact que « la mesure en cause a pour effet d'entraîner une diminution du revenu global des ex-époux, considérés ensemble, lorsque la garde exclusive des enfants est confiée à celui des parents qui exerce une activité indépendante, alors que l'autre parent, salarié, avait la qualité d'attributaire avant le divorce. Il s'agit toutefois d'une conséquence patrimoniale du divorce et de la modification de la composition des ménages qui en résulte ».

Un constat identique doit être fait dans la présente cause, la diminution globale des allocations familiales résultant d'abord de la séparation des époux et de la modification de la composition des ménages.

Dans la motivation de son jugement, bien que cet élément ne soit pas repris dans la question préjudicielle, le Tribunal du travail de Verviers suggère qu'une éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution pourrait être constatée, ceux-ci étant lus en combinaison avec l'article 23 de la Constitution et avec l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989. Ces dispositions consacrent essentiellement, à toute personne et particulièrement à l'enfant, le droit d'accès à la sécurité sociale, afin de lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine et ce, en tenant compte de l'enfant, de la situation des personnes responsables de son entretien et de toute autre considération applicable à la demande de prestations faite par l'enfant ou en son nom.

En ce qui concerne les différences de traitement résultant soit de l'organisation d'un système d'allocations familiales progressives en fonction du nombre d'enfants, soit de ce que les enfants pris en compte le sont par rapport à l'allocataire, déterminant le ménage au sein d'une résidence commune, on n'aperçoit pas, poursuit le Conseil des ministres, comment la combinaison des dispositions internationales précitées avec les articles 10 et 11 de la Constitution serait de nature à conduire à un constat différent.

Le droit à la sécurité sociale et en particulier aux allocations familiales « n'est nullement en cause, seules les modalités de calcul et de paiement de celles-ci l'étant, autour du critère 'ménage' de l'allocataire dont il a été démontré qu'il était pertinent ».

La seconde question préjudicielle appelle elle aussi une réponse négative.

- B -

B.1.1. L'article 40 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, dispose :

« Les caisses de compensation pour allocations familiales, ainsi que les autorités et établissements publics visés à l'article 18, accordent aux enfants bénéficiaires une allocation mensuelle de :

1° 68,42 EUR pour le premier enfant;

2° 126,60 EUR pour le deuxième enfant;

3° 189,02 EUR pour le troisième enfant et pour chacun des suivants. »

B.1.2. L'article 42, § 1er, des mêmes lois dispose :

« Pour la détermination du rang visé aux articles 40, 42*bis*, 44, 44*bis* et 50*ter*, il est tenu compte de la chronologie des naissances des enfants bénéficiaires en vertu des présentes lois, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants, de l'arrêté royal du 26 mars 1965 relatif aux allocations familiales allouées à certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties et des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique.

Les allocations familiales sont accordées compte tenu du nombre d'enfants bénéficiaires, lorsqu'elles sont payées à un seul allocataire.

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, exception faite des cas dans lesquels il ressort d'autres documents officiels produits à cet effet, que la cohabitation des allocataires est effective bien qu'elle ne corresponde pas ou plus avec l'information obtenue auprès du Registre national;

[...] ».

B.2. Il résulte du libellé des deux questions préjudicielles que celles-ci doivent être traitées ensemble.

B.3. L'octroi d'allocations familiales vise à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. Il offre une compensation partielle à l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci. Ce sont les enfants concernés qui sont bénéficiaires des allocations. La notion de rang au sein du ménage et la progressivité correspondante des montants des allocations servies partent, selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 avril 1997, « du postulat que la charge à supporter par la famille augmente en fonction de sa taille » (*Moniteur belge*, 30 avril 1997, p. 10514). Le même rapport énonce : « Le principe est que le groupement doit se faire 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 » (*ibid.*, p. 10515).

B.4.1. Le critère de distinction qui conduit à différencier les enfants bénéficiaires quant à la détermination du rang qu'ils occupent dans le ménage, de sorte qu'un enfant plus jeune, lorsqu'il quitte un ménage pour faire partie dorénavant, comme enfant isolé, d'un autre ménage sera désormais considéré comme chronologiquement le premier dans celui-ci, est pertinent par rapport aux deux objectifs du législateur, à savoir : tenir compte des différentes formes de ménage qui existent dans le contexte social actuel et considérer que l'augmentation des charges est corrélative à l'augmentation de la taille de la famille et donc, le cas échéant, tenir compte de la diminution des charges pour le ménage qui ne supporte les frais d'éducation que d'un seul enfant. La détermination du rang de l'enfant résulte du nombre d'allocataires et de leur résidence respective. Conformément à l'article 42 des lois coordonnées précitées, les allocations familiales étant versées à chaque allocataire, le but poursuivi par le législateur est atteint lorsque, quand deux conjoints se séparent, les allocations familiales sont versées à chacun des deux, séparément et au prorata du nombre d'enfants que chacun héberge.

B.4.2. Il apparaît, par ailleurs, que le critère de détermination du groupement des enfants, en l'espèce le lieu de résidence de l'allocataire, est lui aussi pertinent parce que c'est l'allocataire qui élève l'enfant et en assume par conséquent les charges. Il en résulte qu'il est conforme aux objectifs rappelés en B.4.1 que le montant des allocations dues à un allocataire soit calculé en fonction du nombre effectif d'enfants qu'il a à sa charge, sans tenir compte d'enfants qui ne font plus partie de son ménage et qui sont élevés par un autre allocataire ne vivant pas avec lui. Ce système de calcul tient compte de la réalité de la situation de chaque ménage puisque l'octroi des allocations à chaque allocataire se fait sans tenir compte de ce qui est octroyé à l'autre, y compris lorsque l'autre voit sa propre situation d'allocataire modifiée.

B.5. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 40, 1^o, et 42, § 1er, alinéas 2 et 3, 1^o, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, ne violent pas 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 4 février 2004.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

L. François