

Numéro du rôle : 2808
Arrêt n° 100/2004 du 2 juin 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 60, § 3, 3°, a), et 60, § 3, alinéa 2, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, 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 et procédure*

Par jugement du 22 octobre 2003 en cause de J.P. Caspers contre l'a.s.b.l. HDP – Caisse de compensation pour allocations familiales, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 27 octobre 2003, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 60, § 3, 3°, a), et 60 *in fine* (loi du 22 février 1998, article 31, 2°) des lois coordonnées sur les allocations familiales du 19 décembre 1939 ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de manière différente les enfants de couples séparés dont un parent exerce une activité salariée et l'autre une activité d'indépendant en ce qu'il retient l'âge comme critère déterminant, fondant la différence de situation ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 5 mai 2004 :

- a comparu Me B. Vilain *loco* Me J. Vanden Eynde et Me J.-M. Wolter, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke 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*

En décembre 1995, les époux Caspers-Flament ont prévu dans leurs conventions de divorce par consentement mutuel l'exercice conjoint de l'autorité parentale, conformément à l'article 374 du Code civil, à l'égard de leur fille Julie, née le 19 janvier 1979.

J. Caspers a fait partie du ménage de sa mère, salariée, jusqu'au 1er septembre 2000, date à laquelle, étant majeure, elle a décidé de modifier son domicile pour s'inscrire chez son père, indépendant.

Suite à ce changement de domiciliation, la Caisse de compensation pour allocations familiales de Charleroi a estimé que le père indépendant devenait attributaire prioritaire en vertu de l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, a), des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, et a par conséquent décidé de suspendre le paiement des allocations familiales pour travailleurs salariés et de réclamer remboursement des allocations indûment payées. J.-P. Caspers a intenté un recours devant le Tribunal de travail de Liège contre cette décision.

Le Tribunal et l'auditeur du travail ont dénoncé une éventuelle discrimination dans la mesure où un changement de domicile auprès d'un parent indépendant opéré par l'enfant quand celui-ci est majeur ne peut bénéficier de la fiction fondée sur l'« autorité parentale conjointe » établie par l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, ce qui entraîne par conséquent

une modification du régime des allocations familiales qui ne se serait pas produite en cas de domiciliation auprès, non pas du père indépendant, mais d'un compagnon indépendant.

Considérant que le critère déterminant des allocations familiales n'est pas l'âge dérivant de la notion d'autorité parentale, mais la charge que constitue l'enfant, le Tribunal a, dès lors, décidé de poser à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Le Conseil des ministres expose que l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés fixe les règles déterminant le droit aux allocations familiales prioritaires en cas de cumul entre un droit aux allocations familiales relevant du régime des salariés et un autre droit relevant du régime des indépendants, ces règles ne visant pas nécessairement un cumul qui concerne un père et une mère tributaires. Dans les cas visés dans cet article, le régime des indépendants est applicable prioritairement et exclut tout droit dans le régime des salariés.

A.2. Il rappelle qu'une des caractéristiques fondamentales du régime des allocations familiales est que les ressources réelles des ménages ne sont pas prises en compte pour déterminer l'existence du droit et le montant des prestations versées. La loi du 1er août 1985, qui modifie l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, a), des lois coordonnées précitées, avait pour objectif de rétablir la relation existant entre un enfant pour lequel les allocations familiales sont versées et le ménage dans lequel les dépenses sont exposées. Ainsi, le principe général de liaison des allocations familiales avec le ménage dans lequel l'enfant est élevé et éduqué a amené le législateur à consacrer la priorité du droit aux allocations familiales dans le régime des indépendants, notamment chaque fois que l'enfant concerné fait partie d'un ménage composé exclusivement d'un ou de plusieurs tributaires indépendants.

A.3. L'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées précitées, introduit par une loi du 22 février 1998, établit une exception au principe d'application prioritaire du régime des indépendants, en créant une fiction selon laquelle, lorsque les deux parents, qui ne cohabitent pas, exercent conjointement l'autorité parentale, l'enfant est considéré comme faisant partie du ménage composé de ses deux parents, pour l'application des règles de cumul.

A.4. Cet article vise à traduire dans la législation sur les allocations familiales les conséquences de la consécration dans l'article 374 du Code civil, par la loi du 13 avril 1995, de la notion d'autorité parentale conjointe en cas de séparation des parents.

Les parents partageant l'ensemble des responsabilités notamment financières découlant de l'éducation et de l'entretien des enfants, le législateur a estimé qu'en cas d'exercice conjoint de l'autorité parentale, il s'imposait de dépasser le facteur simplement matériel de la garde de l'enfant pour restaurer fictivement, pour l'application des règles en matière de cumul, le ménage que les parents formaient avant leur séparation.

A.5.1. Le Conseil des ministres estime ainsi que la discrimination, si elle existe, *quod non*, découle non de l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, a), des lois coordonnées précitées, mais principalement de l'article 60, § 3, dernier alinéa.

A.5.2. Contrairement à ce que soutient le Tribunal du travail de Liège, le critère de différenciation pour pouvoir bénéficier de la fiction posée par l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées précitées ne se réfère nullement à la minorité ou à la majorité de l'enfant, mais repose sur l'exercice ou non de l'autorité parentale conjointe sur l'enfant bénéficiaire des allocations familiales.

L'âge ne constitue ainsi que la conséquence de la définition de la notion d'autorité parentale qui, en vertu de l'article 372 du Code civil, n'existe que jusqu'à la majorité de l'enfant.

A.5.3. Le Conseil des ministres suggère donc de reformuler la question préjudicielle comme suit :

« L'article 60, § 3, alinéa 2, des lois coordonnées sur les allocations familiales du 19 décembre 1939 viole-t-il les articles 10 et 11 de la constitution, en ce qu'il traite de manière différente les enfants des couples séparés avant le 1er octobre 1997 dont un parent exerce une activité salariée et l'autre une activité d'indépendant, lorsqu'un enfant décide de rejoindre le ménage du parent indépendant, en fonction de ce que les parents exercent ou non conjointement l'autorité parentale ».

A.6. Dans le domaine particulièrement mouvant de la sécurité sociale, le législateur dispose d'un très large pouvoir d'appréciation. En établissant le principe de la priorité de l'attributaire indépendant, l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées précitées repose, comme la Cour l'a décidé dans l'arrêt n° 129/2001 du 23 octobre 2001, sur un critère objectif, à savoir l'appartenance de l'enfant au ménage du parent qui exerce une activité indépendante.

A.7. Il est donc logique que, dans le souci d'adapter la réglementation aux modifications apportées dans d'autres législations ainsi qu'à l'évolution sociale, le législateur ait adopté l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées précitées en se fondant sur un autre critère objectif, à savoir l'exercice conjoint de l'autorité parentale, afin de restaurer fictivement le « ménage » que les parents formaient avant leur séparation pour l'application des règles en matière de cumul.

Par contre, dès lors qu'il n'y a plus d'autorité parentale, et donc *a fortiori* plus d'autorité parentale conjointe, il est également justifié et raisonnable que la fiction juridique précitée ne puisse plus être appliquée et que la situation de fait soit prise en considération en cas de modification du régime de l'autorité parentale ou de la situation familiale qui donne lieu à un changement d'attributaire prioritaire ou d'allocataire.

A.8. En l'espèce, la modification de l'attributaire prioritaire qui résulte de la non-application de la fiction juridique de l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées précitées résulte de la décision même de l'enfant majeur de rejoindre le ménage de son parent indépendant. La diminution corrélative du revenu global des ex-époux ne constitue, comme la Cour l'a relevé dans l'arrêt précité n° 129/2001, qu'une conséquence patrimoniale du divorce et de la modification de la composition des ménages qui en résulte.

A.9. La différence de traitement alléguée par le Tribunal du travail entre un enfant qui, à sa majorité, s'installe chez son compagnon indépendant, et un enfant qui rejoint le ménage de son père indépendant concerne des situations qui ne sont pas comparables dans la mesure où un compagnon ne peut être ni attributaire, ni allocataire d'allocations familiales.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de certaines dispositions de l'article 60 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939 (ci-après : lois coordonnées).

B.1.2. L'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées dispose :

« sauf lorsque, compte tenu des dispositions du 1°, un droit aux allocations familiales d'orphelin existe, en application des articles 56*bis* ou 56*quinquies* et sans préjudice du 2°, le droit aux allocations familiales en vertu des dispositions de l'arrêté royal précité du 8 avril 1976 [établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants] exclut tout autre droit en vertu de ces lois :

a) lorsque l'enfant fait partie d'un ménage composé exclusivement d'un ou de plusieurs tributaires indépendants ;

[...] ».

B.1.3. L'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées, introduit par la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, énonce :

« Lorsque les deux parents, qui ne cohabitent pas, exercent conjointement l'autorité parentale au sens de l'article 374 du Code civil, à l'égard d'un enfant qui fait partie du ménage de l'un d'entre eux, cet enfant est considéré comme faisant partie d'un ménage composé de ses deux parents au moins, pour l'application du présent paragraphe. »

B.2.1. L'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, a), des lois coordonnées établit une règle de priorité du régime des travailleurs indépendants, à l'exclusion du régime des travailleurs salariés, en cas de concours d' tributaires appartenant à des régimes différents, lorsque l'enfant fait partie du ménage de l' tributaire indépendant.

Cette disposition implique que lorsqu'un enfant dont les parents sont séparés ou divorcés fait partie du ménage du parent qui exerce une activité d'indépendant, le droit aux allocations familiales en sa faveur est fixé dans le régime des travailleurs indépendants, même si son autre parent est salarié.

B.2.2. Lorsque les parents séparés exercent conjointement l'autorité parentale, l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées instaure une fiction juridique selon laquelle les parents séparés sont censés former un ménage pour l'application des règles de cumul.

Cette fiction juridique a pour conséquence que lorsque l'enfant dont les parents séparés ou divorcés exercent conjointement l'autorité parentale fait partie du ménage du parent qui exerce l'activité d'indépendant, le droit aux allocations familiales en sa faveur est fixé dans le régime des travailleurs salariés, si son autre parent est salarié.

B.3. Contrairement à ce que suggère le juge *a quo*, l'âge du bénéficiaire d'allocations constitue non pas un critère de distinction entre enfants, mais la conséquence directe et implicite de la notion d'autorité parentale conjointe qui fonde la fiction juridique de l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées : l'autorité parentale - conjointe ou non - ne s'exerce en effet, en vertu de l'article 372 du Code civil, qu'à l'égard d'un enfant mineur.

B.4. Il s'ensuit que la question préjudicielle doit se comprendre comme visant la différence de traitement entre les enfants de parents séparés dont l'un exerce une activité salariée et l'autre une activité d'indépendant, selon que les parents exercent ou non l'autorité parentale conjointe visée à l'article 60, § 3, dernier alinéa.

Quant au fond

B.5. La question soumise à la Cour l'invite à comparer la situation de l'enfant mineur qui fait partie du ménage d'un parent indépendant et à l'égard duquel l'autorité parentale conjointe est exercée par des parents séparés dont l'un est salarié et l'autre indépendant, et qui donne droit, par application de la fiction juridique de l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées, à des allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés, avec celle de l'enfant qui décide à sa majorité de faire partie du ménage de son parent indépendant, et qui donne droit, par l'impossibilité de bénéficier de la fiction juridique en cause fondée sur l'« autorité parentale conjointe », à des allocations familiales dans le régime des travailleurs indépendants, en application de l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3^o, a), des lois coordonnées.

B.6. L'âge de l'enfant constitue un critère de distinction inhérent au système d'allocations familiales. Si l'enfant jusqu'à sa majorité donne lieu à un droit inconditionnel

aux allocations familiales, ce droit, au-delà de la majorité jusqu'à l'âge de 25 ans, n'est octroyé, en vertu de l'article 62, §§ 2 à 5, des lois coordonnées, que sous certaines conditions déterminées par le Roi.

B.7. L'octroi d'allocations familiales vise à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. Il offre une compensation partielle pour l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci. A cet égard, le législateur a choisi un système d'assurance qui est organisé différemment en fonction du régime auquel appartient l'ayant droit. Un tel choix n'est pas discriminatoire en soi. La Cour n'en doit pas moins vérifier si les dispositions qui lui sont soumises n'établissent pas de différence de traitement qui ne serait pas susceptible de justification raisonnable.

B.8. L'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées a été introduit par l'article 33 de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales. Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, en cas de concours d'attributaires appartenant à des régimes différents, la priorité était toujours donnée à l'attributaire salarié. Cette règle était appliquée aussi en cas de séparation et de divorce des parents, même si la garde exclusive de l'enfant était confiée au parent indépendant. L'article 33 précité a introduit plusieurs exceptions au principe de la priorité de l'attributaire salarié, parmi lesquelles l'hypothèse dans laquelle l'enfant fait partie du ménage du parent qui exerce une activité professionnelle indépendante.

B.9. A la suite de l'introduction dans l'article 374 du Code civil (par une loi du 13 avril 1995) de la notion d'autorité parentale conjointe, l'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées a été introduit par l'article 31, 2°, de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, en vue d'« adapter la législation relative aux allocations familiales en fonction de la situation des parents séparés ayant opté pour l'autorité parentale conjointe » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1184/14, p. 24).

L'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées permet de déroger à la priorité du régime des indépendants établie par l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, a), précité, en restaurant fictivement, pour l'application des règles de cumul, le ménage que les parents formaient avant

leur séparation, lorsque les parents exercent conjointement l'autorité parentale; ces parents sont en effet considérés comme élevant toujours ensemble leurs enfants (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1184/3, p. 3, et n° 1184/14, p. 24).

La disposition en cause étend à toutes les situations d'autorité parentale conjointe relatives à des enfants qui sont élevés chez l'un des parents la fiction juridique 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 ».

B.10.1. La différence de traitement en cause entre enfants repose sur un critère objectif, à savoir l'exercice conjoint ou non de l'autorité parentale. La mesure, qui consiste à recomposer fictivement, sur la base du critère de co-parenté, le ménage que formaient des parents séparés, n'est pas dénuée de justification.

B.10.2. La fiction en cause apparaît certes comme une disposition dérogatoire à l'ensemble du système des allocations familiales qui tend, sauf exceptions, à désigner comme prioritaire, en cas de concours d'attributaires, le parent dont l'enfant fait partie du ménage, ce qui conduit en principe à reconnaître à ce parent, à la fois la qualité d'attributaire et celle d'allocataire.

Cette fiction est toutefois cohérente avec l'institution de l'autorité parentale conjointe en cas de séparation des parents, qui implique que les deux parents continuent à assumer ensemble, indépendamment de leur séparation, les prérogatives et responsabilités relatives à l'éducation et à la garde de leur enfant.

B.11.1. S'il est exact que la mesure en cause ne peut bénéficier à un enfant majeur à l'égard duquel l'autorité parentale n'existe plus, cette circonstance ne constitue que la conséquence temporelle de la fin de l'exercice conjoint de l'autorité parentale.

B.11.2. Le fait que la majorité du bénéficiaire d'allocations familiales s'oppose à l'application de la fiction en cause se borne à opérer le retour au principe qui identifie les qualités d'attributaire et d'allocataire.

Il n'y a pas de discrimination en fonction de l'âge lorsque la majorité du bénéficiaire met fin à une règle dérogatoire dont la justification est conditionnée par la minorité du bénéficiaire.

B.11.3. Par ailleurs, il y a lieu de relever que dans l'arrêt n° 129/2001 du 23 octobre 2001, la Cour a conclu à la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination, de l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, a), des lois coordonnées, en cas de garde confiée exclusivement au parent indépendant.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 60, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ne viole 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 2 juin 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior