

Numéro du rôle : 3722
Arrêt n° 37/2006 du 1er mars 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 42, § 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, 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, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe et E. Derycke, 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 10 juin 2005 en cause de J. Geraerts contre l'a.s.b.l. Caisse de compensation pour allocations familiales de la région liégeoise et l'a.s.b.l. Caisse d'allocations familiales de la construction, du commerce, de l'industrie et de l'artisanat, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 juin 2005, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42, § 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut les orphelins qui sont bénéficiaires du taux majoré pour orphelins prévu par l'article 50*bis* des lois coordonnées du regroupement autour de l'allocataire prévu par le même article 42, § 3, des lois coordonnées ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 11 janvier 2006 :

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

J. Geraerts conteste la décision qui lui réclame un indu pour des allocations familiales qu'elle aurait perçues à tort pour ses enfants S. et E. Gouders.

La demanderesse devant le juge *a quo* élève quatre enfants, dont les deux aînés, S. et J.-M. Lafontaine, sont orphelins de père et dont les deux autres, S. et E. Gouders, ont un père salarié.

La demanderesse étant établie en ménage avec E. Simon jusqu'en avril 2002, les enfants Lafontaine ne pouvaient bénéficier du taux majoré d'orphelin, en vertu de l'article 56*bis*, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées, de sorte que les allocations étaient payées au taux ordinaire prévu par l'article 40 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés en rang 1 et 2 pour les enfants Lafontaine et en rang 3 et 4 pour les enfants Gouders.

A la fin de cette cohabitation, la caisse d'allocations familiales applique l'article 56*bis*, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées et considère que les allocations dues, par une autre caisse d'allocations familiales, aux enfants Lafontaine doivent être payées au taux majoré pour orphelin prévu par l'article 50*bis* des mêmes lois.

Cependant, dès lors que les orphelins qui sont bénéficiaires du taux majoré sont exclus du groupement autour de l'allocataire pour la détermination du rang, en application de l'article 42, § 3, des mêmes lois, la caisse

estime que les allocations dues pour les enfants Gouders doivent être payées en rang 1 et 2 et non plus 3 et 4 et réclame dès lors un indu.

Le juge *a quo* constate, comme le relève l'auditeur dans son avis, que la caisse d'allocations familiales fait une application littérale de l'article 42, § 3, des lois coordonnées sur les allocations familiales.

Rappelant l'arrêt n° 24/2004 de la Cour d'arbitrage, le juge *a quo* estime que la charge liée à la présence de quatre enfants et, *a fortiori*, la charge liée aux enfants nés en troisième et quatrième lieu, ne varient pas selon le statut d'orphelin ou non des aînés, et décide dès lors de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. Dans son mémoire, l'Etat belge rappelle l'évolution historique des allocations familiales pour travailleurs salariés afin d'expliquer le traitement réservé aux allocations familiales versées aux orphelins.

En accordant un taux majoré d'allocations familiales aux orphelins, le législateur a voulu réserver une attention particulière à une catégorie de bénéficiaires, en leur octroyant des allocations forfaitaires d'un montant du double du montant de base, afin de compenser les difficultés d'ordre matériel et d'ordre moral que peut rencontrer l'enfant qui a perdu un parent.

Compte tenu du fait que l'orphelin est lui-même attributaire des allocations à un taux majoré, que cette augmentation est forfaitaire et ne varie plus avec le rang, le législateur a donc adopté une logique propre pour le calcul du montant des allocations d'orphelin, par rapport au régime général de détermination du rang qui part du postulat que la charge financière augmente avec le nombre d'enfants à charge.

A.2. En ce qui concerne la comparabilité, l'Etat belge s'interroge sur les catégories de personnes à comparer.

S'il s'agit de comparer les allocataires ayant à charge des enfants orphelins et les allocataires n'ayant à charge que des enfants « non » orphelins, cette différence de traitement trouve sa source, d'une part, dans le régime particulier réservé aux attributaires orphelins et, d'autre part, dans le régime général prévu par les lois coordonnées relatives aux allocations familiales. A supposer que ces catégories puissent être comparées, *quod non*, si le législateur a prévu des exceptions au régime général, c'est justement pour faire face à une situation particulière et digne d'attention, à savoir la perte par un enfant de son auteur qui était lui-même attributaire dans le régime des allocations familiales.

S'il s'agit de comparer les orphelins attributaires/bénéficiaires et les autres bénéficiaires « ordinaires », les raisons et les objectifs de leur traitement différencié ont été exposés précédemment. L'enfant orphelin a en effet la double qualité d'attributaire et de bénéficiaire des allocations familiales, de sorte que ce statut particulier justifie que les orphelins soient exclus du calcul du rang des autres enfants vivant également dans le ménage de l'allocataire, comme en l'espèce.

A.3. La différence de traitement établie apparaît raisonnablement justifiée et proportionnée au but poursuivi par le législateur; elle repose sur un critère objectif, et tend à assurer la cohésion du système.

A.4. Enfin, la différence alléguée n'est normalement pas de nature à créer une différence de traitement défavorable à l'allocataire ou aux enfants, puisque les allocations au taux majoré pour les orphelins sont largement supérieures à celles octroyées à partir du troisième enfant, de sorte que le montant global perçu est plus élevé. En l'espèce, l'indu qui s'est formé résulte de la circonstance que les enfants de la demanderesse devant le juge *a quo* bénéficient d'allocations versées par deux organismes différents.

L'application combinée des articles 42 et 56bis des lois coordonnées ne conduit donc jamais à une différence de traitement préjudiciable à l'allocataire, quel que soit le statut d'orphelin ou non des enfants qui sont

à sa charge : s'ils ne peuvent percevoir une allocation au taux majoré, les orphelins sont pris en compte pour la détermination du rang et ne le sont pas s'ils peuvent bénéficier d'allocations majorées.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 42, § 3, 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 42 des lois coordonnées dispose :

« § 1er. 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;

2° les allocataires doivent être, soit conjoints, soit parents ou alliés au premier, au deuxième ou au troisième degré, soit des personnes déclarant former un ménage de fait. Cette déclaration vaut jusqu'à preuve du contraire. La parenté acquise par adoption est prise en considération.

§ 2. Pour la détermination du rang visée au § 1er, il est également tenu compte des enfants placés conformément à l'article 70 ou conformément à l'article 33 de l'arrêté royal du

8 avril 1976 précité, lorsque l'allocataire ou les allocataires concernés perçoivent le tiers des allocations familiales pour ces enfants.

§ 3. Pour la détermination du rang visée aux §§ 1er et 2, il n'est pas tenu compte de l'orphelin attributaire au taux visé à l'article 50*bis* ou à l'article 18 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 précité ».

B.1.3. L'article 40 des lois coordonnées 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.1.4. L'article 50*bis* des lois coordonnées dispose :

« L'allocation familiale mensuelle dont bénéficie l'orphelin visé à l'article 56*bis*, § 1er, s'élève à 262,84 EUR ».

B.1.5. L'article 56*bis* des lois coordonnées dispose :

« § 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'à preuve du contraire, l'existence d'un ménage de fait.

Le bénéfice du § 1er peut être invoqué à nouveau si l'auteur survivant ne cohabite plus avec le conjoint avec lequel un nouveau mariage a été contracté ou avec la personne avec laquelle un ménage de fait a été formé. La séparation de fait doit apparaître par la résidence principale séparée des personnes en cause, 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 séparation de

fait est effective bien qu'elle ne corresponde pas ou plus avec l'information obtenue auprès dudit registre.

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

B.2.1. Estimant que la charge liée aux enfants ne dépend pas du statut d'orphelin ou non des aînés, le juge *a quo* interroge la Cour sur une éventuelle discrimination générée par l'article 42, § 3, précité, en ce qu'il exclut du regroupement autour de l'allocataire les orphelins qui sont bénéficiaires du taux majoré pour orphelin prévu par l'article 50bis des lois coordonnées.

B.2.2. Il ressort du jugement de renvoi que le juge *a quo* entend comparer la situation des enfants bénéficiaires d'allocations familiales selon que leurs frères ou sœurs aînés bénéficient du taux majoré pour orphelin prévu par l'article 50bis des lois coordonnées ou n'en bénéficient pas : dans le premier cas, la détermination du rang de ces enfants bénéficiaires d'allocations familiales ne peut pas prendre en compte les frères et sœurs aînés, tandis que dans le second cas, la détermination du rang prend en compte les frères et sœurs aînés.

B.3. L'article 42, § 3, des lois coordonnées établit une différence de traitement entre enfants bénéficiaires d'allocations familiales, en ce qui concerne la détermination du rang à prendre en considération pour le calcul du montant des allocations, selon que les enfants plus âgés faisant partie du ménage sont bénéficiaires ou non d'allocations au taux majoré pour orphelin prévu par l'article 50bis des lois coordonnées.

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. 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 « 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 », « 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.6. La différence de traitement entre enfants lorsqu'il s'agit de déterminer leur rang selon qu'ils bénéficient du taux majoré de l'article 50*bis* des lois coordonnées repose sur un critère objectif et pertinent par rapport aux objectifs légaux.

En effet, 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.

B.7.1. 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.

L'allocation au taux majoré pour orphelin vise à compenser les difficultés d'ordre matériel et moral liées à la perte d'un parent en ouvrant un droit autonome à l'enfant, qui est à la fois attributaire et bénéficiaire de cette allocation à un taux majoré.

B.7.2. Compte tenu du fait que l'orphelin bénéficie d'un droit autonome à une allocation spéciale à un taux majoré et que cette allocation poursuit un objectif spécifique par rapport à celui poursuivi par le régime général des allocations familiales, le législateur a toujours estimé pertinent de ne pas prendre en compte les bénéficiaires d'allocations d'orphelin dans le calcul des allocations familiales pour travailleurs salariés.

Ainsi, l'article 13 de l'arrêté-loi du 21 août 1946 « complétant et modifiant certaines dispositions des textes coordonnés de la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales en faveur des travailleurs salariés », créait des allocations familiales en faveur des orphelins en insérant un article 56*bis* dans les lois coordonnées, tout en disposant en son dernier alinéa :

« Pour le calcul des allocations familiales auxquelles un travailleur a droit du chef de son travail, il ne peut lui être tenu compte d'orphelins bénéficiant de cet avantage en vertu du présent article ».

B.7.3. Alors que l'arrêté royal n° 122 du 30 décembre 1982 « modifiant les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés » visait à éliminer un certain nombre d'anomalies dans le régime des prestations familiales pour travailleurs salariés afin de tenir compte de la charge familiale réelle de l'allocataire, le rapport au Roi précédant cet arrêté royal précisait que « tant pour l'ouverture du droit aux allocations familiales par l'attributaire que pour déterminer le montant total des allocations familiales, il ne sera pas tenu compte de l'orphelin attributaire d'allocations familiales aux taux majorés qui possède en fait un droit autonome et à un taux uniforme » (*Moniteur belge*, 12 janvier 1983, p. 371).

Ce même rapport poursuivait : « Par contre, il sera tenu compte du fait que l'orphelin se trouve dans le ménage, lorsque par exemple la veuve est remariée et a des enfants de son deuxième mariage pour déterminer ainsi le montant de l'allocation d'orphelin au barème ordinaire en fonction de la charge familiale réelle du nouveau ménage » (*ibid.*).

Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 avril 1997 cité en B.5, qui introduit le texte de l'actuel article 42 en cause, il est précisé que « comme précédemment, l'orphelin bénéficiaire d'allocations familiales majorées est exclu du groupement » (*Moniteur belge*, 30 avril 1997, p. 10515).

B.7.4. Le principe d'absence de prise en compte des bénéficiaires d'allocations d'orphelin dans le calcul des allocations familiales, prévu depuis la création des allocations d'orphelin, est la conséquence du choix du législateur d'accorder aux orphelins un droit autonome à une allocation spéciale à un taux majoré.

Si, outre le taux majoré dont ils bénéficient, les orphelins devaient entrer en ligne de compte pour la détermination du rang des autres enfants du ménage, il en résulterait des implications financières qui dépasseraient l'objectif spécifique poursuivi lorsque le législateur a décidé d'accorder une attention particulière aux orphelins et a déterminé le taux de la majoration d'allocation qui leur était accordée.

Compte tenu de ce qui précède, la circonstance qu'un orphelin ne soit pas pris en compte pour le groupement autour de l'allocataire n'est donc pas discriminatoire.

B.8. Pour le surplus, l'exclusion de l'enfant bénéficiaire d'une allocation d'orphelin pour la détermination du rang n'a pas d'effets disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi par la notion de rang, à savoir considérer que l'augmentation des charges est corrélative à l'augmentation de la taille de la famille, dès lors que le montant de cette allocation majorée d'orphelin est de nature à compenser l'absence de prise en compte, pour la détermination du rang, des enfants qui bénéficient de l'allocation au taux majoré pour orphelin.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42, § 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, 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 1er mars 2006.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior