

Numéro du rôle : 3782
Arrêt n° 110/2006 du 28 juin 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 13 septembre 2005 en cause de C. Ortiz Almiron contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 octobre 2005, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 2 et 26.1 de la Convention de New York du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, en ce que les enfants belges dont les parents sont étrangers et ne sont ni admis ni autorisés 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, ne peuvent bénéficier des prestations familiales garanties, alors que les enfants belges dont les parents sont belges ou étrangers mais sont admis ou autorisés à séjourner en Belgique ou à s'y établir, peuvent en bénéficier ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- C. Ortiz Almiron, demeurant à 1030 Bruxelles, avenue de Roodebeek 245;
- le Conseil des ministres.

C. Ortiz Almiron a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 1er mars 2006 :

- ont comparu :
 - . Me C. Pepin, avocat au barreau de Bruxelles, pour C. Ortiz Almiron;
 - . Me J. Helson *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;
- les avocats précités ont été entendus;
- 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*

C. O.A., de nationalité paraguayenne, réside en Belgique depuis 1993. Elle a introduit auprès de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ci-après : O.N.A.F.T.S.) une demande de paiement d'allocation de naissance et une demande de prestations familiales garanties en faveur de sa fille, de nationalité

belge. Ces prestations lui ont été refusées au motif qu'elle ne dispose pas d'un titre de séjour valable, seul un accusé de réception de sa demande de régularisation de séjour ayant été présenté.

La requérante devant le juge *a quo* attaque cette décision de refus en faisant valoir que son enfant est de nationalité belge et en considérant que les allocations familiales sont un droit propre de l'enfant et que la nationalité de l'enfant doit prévaloir en cas de conflit entre deux normes. Selon elle, l'article 2 de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, qui dispose que l'enfant qui réside effectivement en Belgique a droit aux prestations familiales garanties, doit prévaloir sur l'article 1er de cette même loi, qui dispose que la personne physique qui a la charge de l'enfant doit, si elle est étrangère, « être admise ou autorisée à séjourner en Belgique ou à s'y établir ». Dans le cas contraire, les enfants belges seraient traités différemment selon la nationalité de leurs parents, de sorte qu'une question préjudicielle devrait être posée à la Cour d'arbitrage.

Selon l'O.N.A.F.T.S., le droit aux allocations familiales n'est pas un droit propre de l'enfant car le régime des allocations familiales est articulé autour de la situation professionnelle des personnes, le plus souvent les parents, qui élèvent l'enfant. La question préjudicielle suggérée par la requérante est dès lors dénuée de pertinence, la Cour d'arbitrage n'étant pas compétente pour contrôler le bien-fondé de l'option du législateur de baser l'octroi des allocations familiales sur la situation de la famille et non sur un droit de l'enfant.

Considérant que le droit aux allocations familiales évolue constamment vers une reconnaissance de plus en plus importante du droit de l'enfant, le juge *a quo* constate que l'application au litige de la loi du 20 juillet 1971 entraînerait le rejet de la demande, en l'absence de titre de séjour de la requérante, et décide par conséquent de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire, la requérante devant le juge *a quo* estime qu'il est de jurisprudence constante, conformément aux conventions internationales en la matière et à une abondante doctrine, que l'enfant est titulaire d'un droit propre aux allocations familiales.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971 que le législateur a voulu instaurer un régime résiduaire dans le secteur des allocations familiales afin de garantir le bénéfice des allocations familiales aux enfants qui ont un lien suffisant avec la Belgique.

La nationalité belge de l'enfant - destinataire de l'allocation et titulaire du droit à l'allocation - et sa présence sur le territoire belge confirment à suffisance la réalité du lien entre cet enfant et la Belgique. L'exigence supplémentaire d'une condition de nationalité ou de statut administratif des parents crée une discrimination entre enfants belges, qui est sans lien avec le but poursuivi, de sorte qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question posée.

A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres rappelle que la loi du 20 juillet 1971 crée un régime résiduaire qui vise à assurer le bénéfice des allocations familiales au titre de contribution à l'éducation de l'enfant aux personnes qui ne se trouvent pas dans une relation de travail et qui sont donc exclues des régimes d'assurances sociales obligatoires. L'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983 a modifié les articles 1er et 2 de la loi du 20 juillet 1971 en remplaçant la condition de nationalité belge dans le chef de l'enfant par une condition de résidence dans le chef du demandeur et en imposant une condition supplémentaire de séjour régulier tant à l'enfant bénéficiaire qu'au demandeur.

Cette modification tendait ainsi à réaliser un impératif d'égalité de traitement ainsi qu'une mise en harmonie avec d'autres régimes sociaux résiduaire. En effet, en ce qui concerne le revenu minimum garanti aux personnes âgées et le revenu d'intégration sociale, le demandeur doit, pour pouvoir bénéficier de ces revenus, être admis à séjourner ou à s'établir sur le territoire belge au sens de la loi du 15 décembre 1980.

En imposant des conditions cumulatives tant dans le chef de l'enfant que dans le chef du demandeur, l'intention du législateur était donc de refuser l'octroi des prestations familiales garanties lorsqu'une des conditions n'est pas remplie.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle conduit à apprécier la pertinence d'une condition d'octroi fixée dans le chef du demandeur et indépendante de la personne de l'enfant, mais qui, selon la requérante devant le juge *a quo*, a un effet discriminatoire en ce qu'elle est susceptible de priver un enfant belge du bénéfice des prestations familiales garanties.

Le Conseil des ministres conteste la pertinence de cette question préjudicielle, dès lors qu'un arrêt de la Cour du travail d'Anvers du 14 septembre 2005 a jugé que le droit aux prestations familiales n'est pas un droit de l'enfant mais de la personne physique à charge de laquelle il se trouve.

A.2.3. En établissant une différence de traitement entre les personnes de nationalité étrangère avec enfant à charge, selon que leur séjour est régulier ou non, le législateur a adopté une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi d'ouvrir le champ d'application du droit aux allocations familiales, tout en limitant ce droit par des conditions cumulatives. Le législateur ne commet donc aucune discrimination en ce qu'il n'autorise pas des personnes en séjour irrégulier - qui ne peuvent travailler et sont donc exclues *de facto* du régime obligatoire - à bénéficier du régime résiduaire des prestations familiales.

A.2.4. Rappelant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière d'aide sociale aux étrangers en séjour illégal, le Conseil des ministres estime que la condition de séjour régulier exigée du demandeur de prestations familiales garanties est conforme à l'objectif du législateur de ne pas inciter des adultes en séjour illégal à se maintenir sur le territoire et qu'il ne serait pas raisonnable de traiter différemment des étrangers en séjour illégal, selon qu'ils ont à leur charge des enfants belges ou non. Les objectifs de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant doivent donc se concilier avec la politique de limitation de l'immigration telle que voulue par le législateur. Le Conseil des ministres rappelle à cet égard la réserve émise par la Belgique lors de l'approbation de cette Convention, et qui doit être lue à la lumière de l'article 191 de la Constitution.

A.2.5. La condition de séjour régulier formulée par la disposition en cause constitue donc une exigence légale objective, qui doit être appréciée de manière autonome par rapport à la nationalité de l'enfant, comme l'a rappelé l'arrêt précité de la Cour du travail d'Anvers. La circonstance qu'un enfant belge soit exclu du bénéfice des prestations familiales garanties en raison du séjour irrégulier du demandeur n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur, d'autant plus que les centres publics d'action sociale (ci-après : C.P.A.S.) remplissent un rôle résiduaire et peuvent octroyer une aide sociale aux personnes exclues de tout autre régime de solidarité, dans les conditions prescrites par la loi du 8 juillet 1976.

A.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante devant le juge *a quo* estime que le droit aux allocations familiales est un droit propre de l'enfant, comme le confirment d'ailleurs les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971, dont l'objectif était de garantir à tout enfant, en raison même de son existence, un droit aux allocations familiales. La question préjudicielle posée est dès lors opportune.

Rappelant l'argumentation développée dans son mémoire, C. O.A. conclut que le droit étant un droit propre de l'enfant, c'est sa situation qui doit primer, de sorte qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle posée.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 2 et 26.1 de la Convention

internationale relative aux droits de l'enfant, de l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties (ci-après : loi du 20 juillet 1971).

L'article 1er, alinéas 1er et 6, de la loi du 20 juillet 1971 dispose :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 10, 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 qui réside en Belgique.

[...]

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 ».

Cette disposition a été introduite dans la loi du 20 juillet 1971 par l'article 1er de l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983.

B.2.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur une éventuelle discrimination entre enfants belges en ce qui concerne le bénéfice des prestations familiales garanties : les enfants belges dont les parents sont étrangers et ne sont ni admis ni autorisés 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, ne peuvent bénéficier des prestations familiales garanties alors que les enfants belges dont les parents sont belges ou étrangers admis ou autorisés à séjourner en Belgique ou à s'y établir peuvent en bénéficier.

B.2.2. Il ressort des éléments du dossier que l'affaire concerne l'enfant belge d'une mère en séjour illégal.

B.3. 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, dans le chef de l'attributaire, d'un séjour conforme à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour,

l'établissement et l'éloignement des étrangers, est justifié au regard du but poursuivi et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé.

B.4.1. 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.4.2. 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 en faveur des enfants qui ne relèvent pas d'un régime obligatoire, la question se pose de savoir si la mesure aboutissant à ne pas accorder, sans aucune exception, le bénéfice de cette législation en faveur d'enfants belges à charge d'une personne de nationalité étrangère qui n'est pas admise ou autorisée à séjourner en Belgique ou s'y établir, conformément à la loi du 15 décembre 1980, ne va pas à l'encontre de l'objectif précité.

B.4.3. 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.5.1. A l'origine, l'article 2 de la loi du 20 juillet 1971 prévoyait que l'enfant bénéficiaire des prestations familiales garanties devait être de nationalité belge. Cette condition de nationalité était justifiée par le financement, intégralement à la charge de l'Etat belge, des prestations familiales garanties.

Cette condition de nationalité a été remplacée par une condition de résidence effective par l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983, qui a également introduit l'article 1er, alinéa 6, dans la loi du 20 juillet 1971, tandis que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal précité

précise qu'« une condition supplémentaire de séjour régulier est imposée au demandeur et à l'enfant bénéficiaire de nationalité étrangère. L'impératif d'égalité de traitement est ainsi rencontré et le régime des prestations familiales garanties est mis en harmonie avec d'autres régimes sociaux résiduels » (*Moniteur belge*, 13 janvier 1984, p. 379).

B.5.2. En effet, diverses législations instaurant des régimes sociaux résiduels n'accordent pas leur bénéfice à une personne en séjour irrégulier, comme cela résulte notamment de l'article 1er de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, de l'article 1er de la loi abrogée du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, de l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, de l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ou encore de l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

De même, l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale limite l'intervention des C.P.A.S. à l'aide médicale urgente lorsque l'étranger est en séjour illégal.

B.5.3. Dans ce contexte, et compte tenu notamment du caractère non contributif du régime résiduel des prestations familiales garanties, il n'apparaît pas déraisonnable, en principe, d'imposer des conditions légales limitatives fondées sur des raisons pertinentes et d'exiger notamment du demandeur de prestations familiales garanties un lien suffisant avec la Belgique, en l'espèce un séjour régulier, pour pouvoir bénéficier du régime résiduel en matière d'allocations familiales.

B.6. Il convient toutefois d'examiner si cette exigence n'a pas des effets disproportionnés sur les droits de l'enfant belge du demandeur, et notamment si elle n'aboutit pas à créer une discrimination entre enfants belges, alors même que le régime des prestations familiales garanties avait été instauré dans le but d'assurer une plus grande égalité entre enfants, en prévoyant une allocation familiale garantie pour chaque enfant à charge, « en raison même de son existence » (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 80, p. 1).

L'article 2.2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant oblige en effet les Etats parties à prendre « toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanctions motivées par la situation juridique [...] de ses parents ».

L'article 26.1 de cette même Convention prévoit également que les Etats parties « reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale ».

B.7.1. Quand une personne qui ne séjourne pas régulièrement en Belgique ne peut bénéficier des prestations familiales garanties en faveur de son enfant belge, ce dernier dispose toutefois du droit à l'aide sociale complète.

Lorsque les conditions d'ouverture du droit aux prestations familiales garanties ne sont pas remplies, il appartient au centre public d'action sociale, dans les limites de sa mission légale, et, en cas de conflit, au juge, de choisir le moyen le plus approprié pour faire face aux besoins de l'enfant, de manière à lui assurer la sauvegarde de sa santé et de son développement.

B.7.2. Dès lors que l'aide sociale doit prendre en considération l'ensemble des besoins de l'enfant, il convient de tenir compte, pour la fixation de l'aide sociale à octroyer à cet enfant, de ce que le droit à l'aide sociale de sa mère en séjour illégal est limité à l'aide médicale urgente et qu'en raison de son séjour illégal, sa mère ne bénéficie pas pour son enfant du montant des prestations familiales garanties.

Pour déterminer l'étendue de l'aide sociale octroyée à cet enfant, il devra en conséquence être pris en considération que pour cet enfant ne sont pas accordées les prestations familiales garanties qui seraient octroyées si sa mère séjournait régulièrement en Belgique.

B.8. Sous cette réserve, l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous réserve de ce qui est mentionné en B.7.2, l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties 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 28 juin 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior