

Numéro du rôle : 4854
Arrêt n° 48/2010 du 29 avril 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1er, alinéa 6, de loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 34 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, 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 19 janvier 2010 en cause de Marie-Rose Uwamwesi contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 janvier 2010, 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, combinés avec l'article 191 de la Constitution et avec les articles 12 et 17 du Traité CE, devenus articles 18 et 20 TFUE, en ce qu'il s'applique au demandeur étranger de prestations familiales garanties qui est autorisé à séjourner en Belgique mais qui n'est pas citoyen de l'Union européenne et qui ne peut bénéficier des dispenses prévues par l'alinéa 7 de l'article 1er de cette loi (dans sa version applicable avant le 1er mars 2009), alors que l'enfant dont il a la charge réside effectivement en Belgique et a la nationalité d'un autre Etat membre de l'Union européenne ? ».

Le 18 février 2010, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs M. Melchior et T. Merckx-Van Goey ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- Marie-Rose Uwamwesi, demeurant à 1190 Bruxelles, avenue Brugmann 135;
- le Conseil des ministres.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Tribunal du travail de Bruxelles est saisi d'un litige opposant Marie-Rose Uwamwesi, de nationalité rwandaise, à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS). Marie-Rose Uwamwesi conteste une décision de l'ONAFTS du 29 août 2008 qui lui refuse les prestations familiales garanties au bénéfice de sa fille, qui possède la nationalité espagnole, au motif qu'elle ne réside pas en Belgique depuis au moins cinq ans au moment de sa demande. Devant le Tribunal, la demanderesse invoque l'arrêt de la Cour n° 62/2009 du 25 mars 2009 et fait valoir que sa fille doit, en tant que citoyenne de l'Union, bénéficier du même traitement que les nationaux.

Le Tribunal relève qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qu'en matière de régimes d'assistance, le législateur est tenu de respecter les articles 18 et 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciens articles 12 et 17 du Traité CE), qui interdisent toute discrimination fondée sur la nationalité au détriment de ressortissants de l'Union européenne. Il estime toutefois que cette jurisprudence, ne portant pas spécifiquement sur l'hypothèse des prestations familiales garanties, ne le dispense pas, en application de l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, d'interroger la Cour. En conséquence, il pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. Par leurs conclusions prises en application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les juges-rapporteurs ont fait savoir qu'ils estimaient pouvoir proposer à la Cour de mettre fin à l'examen de la question par un arrêt de réponse immédiate qui dirait pour droit qu'en ce qu'il s'applique à une personne étrangère qui a la charge d'un enfant ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2. Marie-Rose Uwamwesi rappelle que par l'arrêt n° 62/2009 du 25 mars 2009, la Cour a estimé que lorsque le rattachement avec l'Etat belge était démontré à suffisance dans le chef de l'attributaire, il n'était pas raisonnablement justifié d'exiger en outre de sa part une résidence préalable d'une certaine durée en Belgique. Elle ajoute que la Cour a considéré le rattachement suffisamment établi lorsque l'enfant a la qualité de Belge, qu'il réside effectivement en Belgique et que l'attributaire est admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume. Elle expose qu'en l'espèce, ces conditions sont réunies, sous réserve que l'enfant ne possède pas la nationalité belge mais bien la nationalité espagnole. Elle souligne que le droit communautaire consacre le principe de non-discrimination en raison de la nationalité, et en déduit que tout ressortissant d'un Etat membre, résidant sur le territoire d'un autre Etat membre et se trouvant dans la même situation qu'un national de cet Etat, doit pouvoir se prévaloir du même traitement juridique dans l'Etat membre d'accueil.

A.3. Après avoir rappelé l'évolution du cadre légal, le Conseil des ministres expose que lors de la dernière modification de la disposition en cause, applicable à partir du 1er mars 2009, le législateur a eu l'intention d'assimiler les enfants citoyens de l'Union européenne aux enfants belges. Il précise qu'en raison des obligations internationales du Royaume, en particulier des articles 18 et 20 du Traité fondant l'Union européenne, il n'existe pas, en l'espèce, de raison objective de traiter différemment les citoyens de l'Union par rapport aux ressortissants belges. Il est dès lors d'avis que, par identité de motifs avec ceux qui ont été adoptés par la Cour dans l'arrêt n° 62/2009 du 25 mars 2009, la question préjudicielle appelle la même réponse.

- B -

B.1. Dans sa version applicable au litige pendant devant la juridiction *a quo*, l'article 1er, alinéas 1er, 6 et 7, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties disposait :

« 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.

[...]

La personne physique visée à l'alinéa 1er doit avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande de prestations familiales garanties.

Sont dispensés de cette condition :

1° la personne qui tombe sous l'application du Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés, ainsi qu'aux membres de leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté;

2° l'apatride;

3° le réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° la personne non visée au 1° qui est ressortissante d'un Etat qui a ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne révisée ».

B.2. A partir du 1er mars 2009, date de l'entrée en vigueur de l'article 34 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, la liste des catégories de personnes dispensées de remplir la condition d'une résidence de cinq ans en Belgique préalablement à la demande est complétée d'un 5° ainsi rédigé :

« 5° la personne qui demande les prestations familiales garanties en faveur d'un enfant :

a) ressortissant d'un Etat auquel s'applique le règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés, ainsi qu'aux membres de leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, ou, à défaut, ressortissant d'un Etat qui a ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne (révisée);

b) ou apatride ou réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

Cette disposition n'est pas applicable à l'affaire pendante devant le juge *a quo*.

B.3. Il ressort des motifs du jugement qui interroge la Cour que l'affaire pendante devant le juge *a quo* concerne une demande de prestations familiales garanties au bénéfice d'un enfant de nationalité espagnole. La mère de l'enfant, qui a la qualité d'attributaire, est de nationalité rwandaise. La demande de prestations familiales concerne une période d'environ trois mois au cours de laquelle l'attributaire, qui ne remplissait pas la condition de résidence

de cinq ans précédant la demande, n'en avait pas encore été dispensée par le service public fédéral Sécurité sociale.

La différence de traitement qui doit faire l'objet de l'examen de la Cour est celle qui existe entre, d'une part, les enfants qui, étant à charge soit d'une personne de nationalité belge soit d'une personne de nationalité étrangère résidant depuis plus de cinq ans en Belgique au moment de l'introduction de la demande de prestations familiales garanties, bénéficient desdites prestations et, d'autre part, les enfants qui ne peuvent en bénéficier, étant à charge d'une personne de nationalité étrangère qui ne satisfait pas à cette condition de résidence.

B.4. 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 d'une condition de résidence préalable de cinq années en Belgique, est justifié au regard du but poursuivi par lui et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé.

B.5. 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.6. 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 aux enfants exclus d'un régime obligatoire, la question se pose de savoir si la mesure aboutissant à refuser le bénéfice de cette législation aux enfants à charge d'une personne ne résidant pas depuis plus de cinq ans en Belgique et ne pouvant être dispensée de cette condition sur la base de l'article 1er, alinéa 7, précité ne va pas à l'encontre de l'objectif poursuivi par le législateur.

B.7. Le législateur a pu, 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. La loi du 29 avril 1996 dont est issue la disposition en cause n'a tempéré ces exigences que pour traiter de manière identique les Belges et les ressortissants de l'Espace économique européen (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 352/1, p. 40) ainsi que les apatrides et les réfugiés.

Ainsi l'article 1er, alinéa 8, de la loi en cause dispose-t-il :

« 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 ».

Dans son arrêt n° 110/2006 du 28 juin 2006, la Cour a jugé que le législateur pouvait subordonner le bénéfice du régime résiduaire à la condition d'un séjour régulier en Belgique.

B.8. L'article 2 de la loi du 20 juillet 1971 - non visé par la question préjudicielle - subordonne le droit au bénéfice des allocations familiales garanties à la résidence effective de l'enfant en Belgique, en ajoutant, pour certains d'entre eux, d'autres exigences.

B.9. Dans son arrêt n° 62/2009 du 25 mars 2009, la Cour a jugé que l'exigence complémentaire d'une résidence de cinq années au moins dans le chef de l'attributaire qui ne peut bénéficier des dispenses prévues à l'article 1er, alinéa 7, s'ajoutant à cette condition de résidence effective de l'enfant, apparaît, lorsque l'enfant est Belge, comme disproportionnée par rapport au souci d'étendre le bénéfice du régime résiduaire tout en exigeant de voir établi un lien suffisant avec l'Etat belge.

C'est en vue de se conformer à cet arrêt que le législateur a complété l'alinéa 7 de la disposition en cause comme il est dit en B.2. A cette occasion, il a jugé qu'il convenait

d'adopter le même régime « lorsque l'enfant est Belge ou assimilé à un enfant belge en vertu des normes internationales applicables » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2299/001, p. 28), de sorte que sont désormais également dispensés de cette exigence, depuis le 1er mars 2009, notamment les attributaires ayant la charge d'un enfant ressortissant d'un Etat auquel s'applique le règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes ou ressortissant d'un Etat qui a ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne révisée.

B.10. L'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ancien article 12 du Traité CE) dispose :

« Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations ».

L'article 20 (ancien article 17 du Traité CE) du même Traité dispose :

« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. [...] ».

B.11. Dès lors que la disposition en cause a été jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle s'appliquait à l'attributaire ayant la charge d'un enfant de nationalité belge, elle doit également être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 18 et 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qu'elle s'applique à l'attributaire ayant la charge d'un enfant possédant la citoyenneté de l'Union.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, dans sa version antérieure au 1er mars 2009, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 18 et 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qu'il s'applique au demandeur étranger de prestations familiales garanties qui est admis ou autorisé à séjourner en Belgique ou à s'y établir et qui ne peut bénéficier des dispenses prévues par l'alinéa 7 de cet article, alors que l'enfant dont il a la charge réside effectivement en Belgique et est ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 29 avril 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior