

Numéro du rôle : 6965
Arrêt n° 105/2019 du 27 juin 2019

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 3 de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posée par la Cour du travail d'Anvers, division Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 13 juin 2018 en cause de R.L. contre FAMIFED, Agence fédérale pour les allocations familiales, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 juin 2018, la Cour du travail d'Anvers, division Anvers, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 3 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 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que cette disposition législative ne prévoit pas une disposition conférant au Roi le pouvoir de fixer des règles de prise en compte des capitaux mobiliers qui sont en possession du demandeur ou ne prévoit pas une réglementation pour la prise en compte des capitaux mobiliers, alors que la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, quant à elles, confèrent au Roi le pouvoir d'élaborer une réglementation relative à la prise en compte des capitaux mobiliers, ce qui a pour effet que les demandeurs des prestations familiales garanties sont moins bien traités, sans justification raisonnable, que les demandeurs du revenu d'intégration ou d'une allocation de revenus garantis pour les personnes âgées puisque la manière dont il est tenu compte des capitaux mobiliers n'est pas claire et alors que les demandeurs de prestations familiales garanties ne sont pas traités de manière égale entre eux, eu égard à l'absence d'une réglementation légale, ce qui a pour effet qu'il existe un risque de traitement arbitraire des différents demandeurs ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- R.L., assistée et représentée par Me G. Lambrechts, avocat au barreau d'Anvers;
- FAMIFED, assistée et représentée par Me D. Grootjans, avocat au barreau d'Anvers.

FAMIFED a également introduit un mémoire en réponse. Par acte de reprise d'instance du 7 mai 2019, la « Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid » a repris l'instance au nom de FAMIFED.

Par ordonnance du 24 avril 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 mai 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 15 mai 2019.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Depuis le 1er octobre 2006, R.L. perçoit des prestations familiales garanties pour ses neuf enfants mineurs. Au cours de son contrôle annuel, début 2017, l'Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED) constate que, durant le troisième trimestre de 2016, R.L. a réinvesti un montant de 9 395 euros qui se trouvait sur un compte de placement. Selon FAMIFED, ce montant fait partie des ressources de la famille, qui excèdent donc le montant maximum, de sorte que les prestations familiales garanties doivent être remboursées pour le trimestre concerné. R.L. introduit un recours contre cette décision. Elle conteste l'action en récupération parce qu'il ne peut être tenu compte de l'épargne, mais uniquement du produit de celle-ci. Par jugement du 11 octobre 2017, le Tribunal du travail compétent rejette le recours. R.L. interjette appel de ce jugement. Avant de statuer, la Cour du travail pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. R.L. estime que la disposition en cause est source de discrimination et d'arbitraire, en ce qu'elle n'habilite pas le Roi à fixer le calcul des ressources, en particulier en ce qui concerne la règle de prise en compte des capitaux mobiliers. FAMIFED pourrait ainsi déterminer les prestations familiales garanties pour chaque enfant, sans la moindre forme de contrôle démocratique. Étant donné que ces prestations touchent aux droits de l'enfant, c'est le législateur lui-même qui devrait intervenir.

Selon R.L., le législateur doit en outre appliquer les mêmes règles d'évaluation des ressources dans les trois régimes mentionnés dans la question préjudicielle. Du reste, il ressort de la disposition en cause que le législateur considère les trois régimes comme étant étroitement liés, étant donné que cette disposition accorde les prestations familiales garanties sans examen des ressources à des personnes qui bénéficient du revenu d'intégration sociale ou d'une allocation de revenus garantis aux personnes âgées. En ce qui concerne ces deux dernières allocations, le législateur a conféré plus de compétences au Roi, ce qui donne lieu à un calcul plus correct et transparent des ressources. La disposition en cause présenterait une lacune à cet égard.

Afin de vérifier s'il s'agit d'une lacune discriminatoire, il y a lieu, selon R.L., de tenir compte d'un certain nombre de dispositions nationales et internationales, parmi lesquelles l'article 23 de la Constitution et les articles 2 et 26 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Enfin, elle dénonce également une discrimination entre, d'une part, les enfants dont les parents relèvent du régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants et, d'autre part, les autres enfants.

A.2. FAMIFED observe que ni le régime légal relatif au droit à l'intégration sociale ni le régime légal relatif aux prestations familiales garanties ne prévoient une règle spécifique en ce qui concerne la prise en compte des capitaux mobiliers dans le calcul des ressources, ou une habilitation en ce sens au Roi. Seul le régime légal relatif à la garantie de revenus aux personnes âgées prévoit une telle habilitation et confirme ainsi le principe selon lequel les capitaux mobiliers sont aussi pris en compte dans le calcul des ressources. Il n'y aurait du reste pas lieu de comparer ces régimes d'assistance car ils sont tous différents par leur nature et par les finalités distinctes qu'ils poursuivent. Il n'est en tout cas pas question, selon FAMIFED, de réserver au demandeur des prestations familiales garanties un traitement moins favorable qu'au demandeur d'un revenu d'intégration sociale ou d'une garantie de revenus aux personnes âgées.

FAMIFED estime en outre que la disposition en cause, lue en combinaison avec la disposition d'exécution contenue dans l'arrêté royal du 25 octobre 1971, contient suffisamment de critères objectifs en ce qui concerne le calcul des ressources. Toutes les ressources doivent être portées en compte, à l'exception des revenus énumérés explicitement dans la disposition d'exécution. La réglementation exclurait de cette manière tout risque d'arbitraire ou de discrimination.

- B -

B.1. La loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties prévoit un régime résiduel de prestations familiales, de sorte que les enfants qui ne bénéficient pas du régime des travailleurs salariés ou du régime des travailleurs indépendants peuvent également bénéficier des prestations familiales. Les prestations familiales garanties sont financées non pas par des cotisations, mais par l'autorité publique.

B.2. La question préjudicielle porte sur une différence de traitement entre, d'une part, les demandeurs des prestations familiales garanties et, d'autre part, les demandeurs d'un revenu d'intégration sociale ou d'une garantie de revenus aux personnes âgées. Le législateur tient compte, en ce qui concerne l'octroi de chacune de ces allocations, des ressources dont le demandeur dispose.

Pour déterminer les ressources, le régime des prestations familiales garanties ne réglerait pas la prise en compte des capitaux mobiliers, alors que les deux autres régimes le feraient. Le calcul des ressources pourrait dès lors être défavorable et arbitraire à l'égard des demandeurs de prestations familiales garanties, alors que tel ne serait pas le cas à l'égard des demandeurs d'un revenu d'intégration sociale ou d'une garantie de revenus aux personnes âgées.

B.3. L'article 3 de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties dispose :

« Les prestations familiales sont accordées après une enquête sur les ressources. Les prestations familiales sont toutefois accordées sans enquête sur les ressources :

a) si la personne qui a la charge de l'enfant a droit à l'intégration sociale en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale;

b) si la personne qui a la charge de l'enfant bénéficie d'une allocation accordée en vertu de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées et qu'elle ne forme pas un ménage de fait avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement.

Sans préjudice de l'application des dispositions du quatrième alinéa, toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont disposent la personne qui a la charge de l'enfant, son conjoint non séparé de fait ou de corps et de biens ou la personne, autre qu'un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement, avec laquelle elle forme un ménage de fait, sont prises en considération.

Pour l'application du présent article, la cohabitation avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement fait présumer, jusqu'à preuve du contraire, l'existence d'un ménage de fait.

Le Roi fixe le montant des ressources au-delà duquel les prestations familiales ne sont pas dues et détermine les revenus dont il n'est pas tenu compte pour l'évaluation de ces ressources.

Le Roi peut augmenter le montant des ressources au-delà duquel les prestations familiales ne sont pas dues, pour chaque enfant, à partir du deuxième, qui est exclusivement ou principalement à charge et qui est bénéficiaire d'allocations familiales ou qui remplit les conditions déterminées en vertu de l'article 2, alinéa 4 ».

Depuis le 1er juillet 2014, les prestations familiales relèvent des compétences des communautés (article 5, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État). La loi du 20 juillet 1971 a été, en ce qui concerne l'octroi des prestations familiales garanties en Communauté flamande, abrogée avec effet au 1er janvier 2019. Elle reste toutefois applicable aux enfants bénéficiaires qui sont nés avant cette date (article 209 du décret du 27 avril 2018 réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale).

B.4. L'article 16 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale dispose :

« § 1er. Sans préjudice de l'application de la disposition du § 2, toutes les ressources, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, dont dispose le demandeur, sont prises en considération, y compris toutes les prestations allouées en vertu de la législation sociale belge ou étrangère. Peuvent également être prises en considération, dans les limites fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les ressources des personnes avec lesquelles le demandeur cohabite.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'enquête sur les ressources et fixe les règles de calcul de celles-ci.

§ 2. Le Roi peut déterminer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les ressources dont il ne sera pas tenu compte, soit en totalité, soit partiellement pour le calcul des ressources ».

B.5. L'article 7, § 1er, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées dispose :

« La garantie de revenus ne peut être octroyée qu'après examen des ressources et des pensions. Toutes les ressources et pensions, de quelque nature [ou origine] qu'elles soient, dont disposent l'intéressé ou le conjoint ou cohabitant légal avec lequel il partage la même résidence principale, sont prises en considération pour le calcul de la garantie de revenus, sauf les exceptions prévues par le Roi.

[...]

Le Roi détermine les ressources dont il n'est pas tenu compte lors de l'établissement de la garantie de revenus ».

En vertu de l'article 9 de la même loi, le Roi détermine en outre « les modalités suivant lesquelles le capital mobilier, placé ou non, est porté en compte pour la détermination des ressources ».

B.6. L'article 23, alinéas 2 et 3, 6°, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit aux prestations familiales et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce législateur d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit aux prestations familiales et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci.

B.7. En l'espèce, il suffit d'établir qu'il y a lieu de tenir compte des ressources, eu égard au caractère non contributif des prestations familiales garanties. Le législateur peut charger le Roi de déterminer certains revenus dont il ne doit pas être tenu compte lors de l'évaluation des ressources.

B.8. Tant dans le régime des prestations familiales garanties (B.3) que dans le régime du droit à l'intégration sociale (B.4) et dans celui de la garantie de revenus aux personnes âgées (B.5), le législateur charge le Roi de déterminer les revenus dont il n'est pas tenu compte dans l'évaluation ou dans le calcul des ressources.

La circonstance que, dans le régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, le législateur charge en outre le Roi de déterminer les modalités suivant lesquelles le capital mobilier, placé ou non, est porté en compte pour la détermination des ressources, alors que le régime des prestations familiales garanties ne prévoit pas une telle mission explicite, n'entraîne pas en soi une différence de traitement ou une restriction du droit de propriété.

S'il devait exister un doute quant à la manière dont certaines ressources sont portées en compte pour la détermination des ressources, ce doute ne résulterait pas de la disposition en cause, mais de sa mise en œuvre.

B.9. La Cour n'est pas compétente pour connaître des modalités d'exécution. S'il en résulte une différence de traitement, le juge *a quo* doit lui-même examiner celle-ci au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 3 de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 juin 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen