

Numéro du rôle : 7250
Arrêt n° 79/2021 du 3 juin 2021

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 56bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi générale relative aux allocations familiales, posée par le Tribunal du travail de Liège, division de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges P. Nihoul, T. Giet, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 12 septembre 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 septembre 2019, le Tribunal du travail de Liège, division de Liège, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 56bis, § 1er, alinéa 1er, de la LGAF [loi générale relative aux allocations familiales], en ce qu'il traite moins favorablement les orphelins pour lesquels un attributaire visé à l'article 51 §§ 3 et 4 de la LGAF a satisfait aux conditions forfaitaires mensuelles postérieurement au décès de l'un de ses parents, et les orphelins pour lesquels cette condition a été remplie au cours des douze mois précédant immédiatement le décès, les privant ainsi du taux orphelin visé à l'article 50bis de la LGAF, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec les articles 3 et 26 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et les articles 16 et 17 de la Charte sociale européenne ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assisté et représenté par Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me S. Depré et Me C. Pietquin, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 31 mars 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Detienne et D. Pieters, 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 21 avril 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 avril 2021.

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*

M. M.K., qui est de nationalité congolaise, a deux enfants issus de son mariage avec D.P., qui était de nationalité belge et est décédé le 31 août 2010. Le 2 novembre 2016, elle introduit une demande d'allocations familiales au taux majoré d'orphelin, sur la base de l'article 56bis de la loi générale relative aux allocations familiales. Par une décision du 25 janvier 2017, l'Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED) lui refuse les allocations demandées, faute pour elle de remplir la condition de carrière pour les obtenir, à savoir prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles dans le régime général sur les douze mois ayant précédé le décès. Il s'agit de la décision attaquée devant le Tribunal du travail de Liège, division de Liège.

Le juge *a quo* estime qu'il pourrait exister une discrimination entre les premiers enfants de D.P., dont la mère réside en Belgique et remplit la condition de carrière et qui bénéficient du taux majoré d'orphelin, et les enfants de la partie demanderesse, qui n'a rempli les conditions de résidence et de carrière que postérieurement au décès. Il décide dès lors de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. À titre liminaire, le Collège réuni de la Commission communautaire commune rappelle que les allocations familiales pour orphelins ont été créées en 1930 et que, depuis, elles n'ont cessé d'être étendues à un nombre croissant de bénéficiaires, parallèlement à la mise en place de conditions d'attribution de plus en plus souples. Le libellé actuel de l'article 56*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales témoigne donc d'une volonté du législateur de garantir la meilleure protection à l'égard des orphelins.

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune souligne également qu'en matière de prestations sociales, la sécurité juridique et le principe d'égalité exigent que les conditions d'attribution soient précises et objectives. Elles doivent en outre être étroitement liées à la finalité de la prestation sociale en cause. Or, il s'agit là d'un choix politique dans lequel la Cour ne peut s'immiscer. Cette dernière a d'ailleurs jugé à de nombreuses reprises qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier si un régime de sécurité sociale était équitable.

A.1.2. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune précise tout d'abord que, si la question préjudicielle porte sur la condition de carrière, à savoir prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles dans le régime général sur les douze mois ayant précédé le décès, seul le volet temporel est en cause. La condition de carrière *sensu stricto* n'est en effet contestée par personne, pas même par l'auditeur du travail.

A.1.3. Selon le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le législateur, par la condition en cause, poursuit un but légitime. En effet, l'objectif de l'article 56*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales est de lier l'ouverture du droit à l'événement qui le fonde, à savoir le décès du parent, et qui justifie la majoration. C'est le décès qui crée le besoin, puisqu'il entraîne une disparition irrémédiable du salaire du parent, de sorte que la famille est confrontée à une brusque réduction de ses ressources, que la majoration du taux orphelin vient en quelque sorte compenser. Il serait incohérent de détacher la condition temporelle de carrière du décès. La condition d'avoir perçu des allocations dans les mois qui ont précédé le décès est par conséquent pertinente eu égard au but poursuivi.

A.1.4. La disposition en cause est par ailleurs proportionnée au but poursuivi. En effet, le Collège réuni de la Commission communautaire commune insiste sur le fait que ce système ne prive pas l'enfant d'allocations, puisqu'il existe un régime résiduaire, à savoir le régime des prestations familiales garanties. De plus, le législateur a toujours été attentif à étendre le nombre de bénéficiaires du taux majoré et à assouplir les conditions d'accès à ce taux, en témoigne l'évolution historique de la disposition en cause depuis 1930. Enfin, la loi prévoit une possibilité de dérogation en cas de situation « digne d'intérêt », qui permet au ministre compétent ou au fonctionnaire du Service public fédéral Sécurité sociale de dispenser le travailleur salarié ou indépendant de la condition d'être attributaire d'au moins six allocations forfaitaires mensuelles, si ce travailleur a satisfait aux conditions pour prétendre à au moins une allocation forfaitaire mensuelle au cours des cinq ans qui ont immédiatement précédé le décès (article 57*bis*, alinéa 2, de la loi générale relative aux allocations familiales).

A.1.5. Enfin, en ce qui concerne la mention du droit international des enfants, le Collège réuni de la Commission communautaire commune doute que la question préjudicielle satisfasse aux exigences formelles de l'article 27, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, puisqu'aucune justification n'est apportée quant à la demande de combinaison avec ces dispositions conventionnelles.

Il s'impose toutefois de constater que l'intérêt supérieur de l'enfant a été pris en compte par le législateur, puisque la protection des orphelins en droit belge est très large. En tout état de cause, les conventions internationales citées dans la question préjudicielle laissent aux États une large marge de manœuvre en la matière.

A.2.1. Le Gouvernement wallon demande tout d'abord à la Cour de reformuler la question préjudicielle. En effet, la question préjudicielle, telle qu'elle est formulée par le juge *a quo*, ne tient pas compte de l'élément fondamental du litige en cause qu'est l'affiliation du *de cuius* à l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (ci-après : l'OSSOM). La reformulation proposée est la suivante :

« L'article 56bis, § 1er, alinéa 1er, de la LGAF, en ce qu'il traite moins favorablement les orphelins pour lesquels un attributaire visé à l'article 51, §§ 3 et 4 de la LGAF a satisfait aux conditions forfaitaires mensuelles postérieurement au décès de l'un de ses parents, mais dont le conjoint décédé a préalablement cotisé à un régime de sécurité sociale d'outre-mer, et les orphelins pour lesquels cette condition a été remplie au cours des douze mois précédant immédiatement le décès, les privant ainsi du taux orphelin visé à l'article 50bis de la LGAF, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec les articles 3 et 26 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et les articles 16 et 17 de la Charte sociale européenne ? ».

A.2.2. Le Gouvernement wallon tient à rappeler les différences qui existent entre les régimes de sécurité sociale en présence. L'allocation d'orphelin instaurée par la loi générale relative aux allocations familiales est un système assurantiel belge lié à la sécurité sociale des travailleurs salariés ou indépendants. Le régime OSSOM constitue une assurance complémentaire et facultative. Il est instauré par la loi du 17 juillet 1963 « relative à la sécurité sociale d'outre-mer » (ci-après : la loi du 17 juillet 1963), dont l'article 17 dispose que la législation de sécurité sociale belge n'est pas applicable. Le régime OSSOM prévoit également un système d'allocations particulières pour ses affiliés dont les orphelins peuvent bénéficier à la condition que l'affilié ait participé à l'assurance pendant les douze mois qui ont précédé celui du décès ou à la condition que l'affilié soit décédé à la suite d'un accident (articles 23 et suivants de la loi du 17 juillet 1963).

A.2.3. L'objectif du législateur était de pallier l'insuffisance des ressources résultant de l'absence de salaire du chef de famille. Ce droit est réservé à ceux qui ont un lien fort avec la Belgique. Selon le Gouvernement wallon, la question préjudicielle porte sur la comparaison entre les orphelins pour lesquels un attributaire a rempli les conditions de carrière postérieurement au décès et les orphelins pour lesquels un attributaire a rempli les conditions de carrière dans les douze mois qui ont précédé le décès.

A.2.4. À titre principal, le Gouvernement wallon soutient que ces catégories ne sont pas comparables. Les orphelins pour lesquels un attributaire a rempli les conditions de carrière dans les douze mois qui ont précédé le décès se substituent à l'attributaire qui décède et c'est dès lors la situation juridique du défunt qui importe. Cette situation diffère de celle d'un attributaire qui n'a pas droit à la sécurité sociale belge, ce qui a été confirmé par la Cour (arrêt n° 67/2008 du 17 avril 2008), et n'y a jamais cotisé, comme en l'espèce. Une telle situation n'est pas « rattrapable » postérieurement par le travail du conjoint survivant. Le Gouvernement wallon souligne que la décision de mener sa carrière en outre-mer implique nécessairement que la personne concernée n'aura pas droit à la sécurité sociale belge. En résumé, l'attributaire cotisant et l'attributaire non cotisant se trouvent dans des situations différentes qui appellent des traitements juridiques différents.

A.2.5. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon soutient que la disposition en cause constitue une mesure proportionnée à l'objectif visé. Tout d'abord, il n'appartient pas à la Cour de se substituer aux choix politiques du législateur, ce qu'elle a reconnu à de nombreuses reprises en matière de sécurité sociale. Le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour apprécier l'équité d'un tel système. L'important coût financier des allocations familiales au taux majoré d'orphelin justifie le but légitime du législateur d'établir une condition de lien suffisant avec la Belgique. Le critère temporel en cause est pertinent dans cette optique. Le Gouvernement wallon ajoute que la Cour a déjà admis le caractère raisonnable du critère de la qualité d'attributaire (arrêts n°s 99/2001 et 110/2002). De plus, l'orphelin qui ne peut prétendre à ce régime ne se trouve pas démuné, puisqu'il a toujours la possibilité de prétendre à d'autres allocations, notamment aux prestations familiales garanties. Enfin, les enfants concernés par le litige devant le juge *a quo* reçoivent déjà une allocation d'orphelin dans le cadre de la sécurité sociale d'outre-mer.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 56bis, § 1er, de la loi générale relative aux allocations familiales, qui dispose :

« Est attributaire d'allocations familiales aux taux prévus à l'article 50bis, l'orphelin, si au moment du décès de l'un de ses parents, un attributaire visé à l'article 51, §§ 3 et 4 a satisfait aux conditions pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles en vertu de la présente loi, au cours des douze mois précédant immédiatement le décès ».

B.1.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la différence de traitement qui existe entre, d'une part, des orphelins d'un père n'ayant pas cotisé à la sécurité sociale belge dont la mère n'a satisfait aux conditions forfaitaires mensuelles que postérieurement au décès de leur père et, d'autre part, les orphelins du même père dont la mère a satisfait à cette condition au cours des douze mois qui ont immédiatement précédé le décès de leur père. La Cour limite son examen à cette situation.

B.1.3. Le Gouvernement wallon demande à la Cour de reformuler la question préjudicielle pour tenir compte de ce que, avant son décès, le père des enfants était affilié à l'Office de sécurité sociale d'outre-mer. Il n'appartient pas aux parties de modifier le contenu d'une question préjudicielle. Dès lors, la Cour limite son examen à la question telle qu'elle a été posée par le juge *a quo*.

B.2. La disposition en cause organise un régime d'allocations familiales spéciales afin d'offrir une protection particulière aux orphelins. À la lumière de cette disposition, les catégories d'orphelins visées dans la question préjudicielle sont suffisamment comparables.

B.3. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si un système de sécurité sociale est équitable ou non. Il lui appartient d'apprécier si le législateur a traité de manière discriminatoire ou non des catégories de personnes suffisamment comparables.

B.4.1. Le système général des allocations familiales fait partie du régime de la sécurité sociale. Il s'agit d'une assurance sociale pour les actifs, qui en sont les attributaires, afin d'aider à supporter les frais des enfants, qui en sont les bénéficiaires.

B.4.2. C'est le propre d'un régime d'assurance sociale de lier l'accès aux allocations à la condition d'avoir fait partie, durant une certaine période, de la population des assurés sociaux.

La disposition en cause élargit le champ d'application du régime des allocations familiales au profit des enfants des assurés sociaux qui décèdent. Ces enfants deviennent personnellement les attributaires de ces allocations. Compte tenu de la spécificité d'un régime d'assurance sociale, cette disposition exige à cet effet que le parent décédé ou l'autre parent ait déjà été un assuré social durant un certain temps et qu'il ait eu droit aux prestations familiales.

B.5.1. La différence de traitement en cause est fondée sur un critère objectif, à savoir le moment du décès du parent de l'orphelin.

B.5.2. Étant donné que le régime des allocations familiales spéciales pour orphelins est accessoire au régime général des allocations familiales pour travailleurs salariés, le législateur peut exiger en outre, pour l'application de ce régime, que les attributaires originaires aient eu un lien suffisant avec la population des assurés sociaux.

B.5.3. L'exigence selon laquelle ces attributaires originaires doivent avoir été pendant un certain temps travailleurs salariés et allocataires dans le régime légal des allocations familiales est pertinente à la lumière de cet objectif.

Le choix du moment pris en compte pour l'examen de ce lien avec le régime social des travailleurs salariés est également pertinent à la lumière de cet objectif. C'est en effet à ce moment que naît la qualité d'orphelin et qu'une source importante de revenus qui peut servir à l'entretien de l'enfant disparaît.

B.5.4. Eu égard à la marge d'appréciation étendue dont il dispose en matière sociale, le législateur a pu estimer qu'un orphelin ne pouvait devenir attributaire de l'assurance sociale des allocations familiales si ni le parent décédé ni le parent survivant n'avaient, au moment du décès, un lien suffisant avec le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés. Il n'a pas davantage excédé cette marge d'appréciation en subordonnant ce lien à l'exigence que le parent décédé ou l'autre parent aient pu prétendre, au moment du décès, à un certain nombre d'allocations forfaitaires mensuelles.

B.5.5. Si le parent survivant satisfait ultérieurement aux conditions prévues par la disposition en cause pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles, il n'en découle certes plus un droit aux allocations familiales spéciales dont l'orphelin est attributaire, mais cette circonstance ouvre par contre un droit aux allocations familiales générales dont ce parent est attributaire, dès lors qu'à partir de ce moment, son lien avec le régime social des travailleurs salariés est établi.

B.6.1. La disposition en cause n'impliquerait une différence de traitement entre les orphelins nés du premier mariage du parent décédé et les orphelins nés de son deuxième mariage que si le parent survivant de ce premier mariage avait, au moment du décès de l'autre parent, un lien suffisant avec le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés, alors que le parent survivant du deuxième mariage ne disposait pas d'un tel lien.

La Cour ne pourrait censurer pareille différence de traitement sans compromettre la spécificité d'une assurance sociale.

B.6.2. La disposition en cause n'emporte par ailleurs pas des effets disproportionnés à l'égard des orphelins pour lesquels elle n'ouvre pas de droit propre aux allocations familiales. L'exigence selon laquelle le père ou la mère de l'enfant devenu orphelin doit réunir les conditions pour prétendre à six allocations forfaitaires mensuelles au moment du décès de l'autre parent ne prive en effet pas d'allocations familiales l'enfant dont les parents n'auraient pas satisfait à cette condition. S'il est à charge d'un travailleur salarié, l'enfant entre en considération pour les allocations familiales ordinaires.

Par ailleurs, si le parent attributaire n'est ni travailleur salarié, ni indépendant ni fonctionnaire, l'enfant qui se trouve dans le besoin peut entrer en considération pour les allocations familiales garanties. La loi du 20 juillet 1971 « instituant des prestations familiales garanties » offre à chaque enfant, à titre résiduel, le bénéfice de diverses prestations familiales, dont les allocations familiales. De surcroît, dans la situation soumise au juge *a quo*, la loi du 17 juillet 1963 « relative à la sécurité sociale d'outre-mer » prévoit, en cas de décès de l'assuré, une rente d'orphelin et, le cas échéant, une allocation complémentaire annuelle à charge du Fonds de solidarité et de péréquation (articles 23 et suivants de la loi du 17 juillet 1973).

B.7. L'examen de la disposition en cause au regard des articles 3 et 26 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et des articles 16 et 17 de la Charte sociale européenne ne conduit pas à une autre conclusion.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 56*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi générale relative aux allocations familiales ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 juin 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût