

Numéro du rôle : 1427

Arrêt n° 119/99
du 10 novembre 1999

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 56 et 57 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, posée par la Cour du travail de Mons.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, P. Martens, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, 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*

Par arrêt du 2 octobre 1998 en cause de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (O.N.A.F.T.S.) contre C.D., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 octobre 1998, la Cour du travail de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« Une lecture combinée des articles 56, § 2, alinéa 1er, 1^o, *littera a*), et 57 des lois coordonnées sur les allocations familiales crée-t-elle une discrimination incompatible avec le prescrit des articles 10 et 11 de la Constitution entre les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public qui, longtemps avant l'âge de la retraite, sont atteints d'une incapacité de travail ou d'une invalidité : alors que les premiers bénéficieront dans la plupart des cas de l'indemnité prévue par l'article 56, § 2, alinéa 1er, 1^o, *littera a*), avant leur admission à la pension et conserveront dès lors par la suite le droit à des allocations majorées, les seconds pourront en règle être admis à la pension avant d'avoir pu acquérir ce droit ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Chef de service technique à la Société nationale des chemins de fer belges (S.N.C.B.), C.D. a été admis à la retraite pour inaptitude physique à partir du 1er janvier 1991. Un médecin-expert a, pour compte de l'O.N.A.F.T.S., conclu qu'il subissait une incapacité de travail d'au moins 66 p.c. depuis le 13 septembre 1990 et une invalidité de 66p.c. au moins du 18 mars 1991 au 31 décembre 1994. L'O.N.A.F.T.S. lui a accordé des allocations familiales au taux majoré en raison de son invalidité, par une décision du 11 mars 1992, mais le 13 août 1992, le bénéfice de cette majoration lui a été retiré au motif qu'il n'aurait pu en bénéficier qu'à compter de son septième mois d'incapacité (article 56, § 2, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés). L'O.N.A.F.T.S. constatait par contre qu'en raison de sa retraite, l'intimé avait droit à des allocations familiales majorées mais en application des articles 42*bis* et 57, c'est-à-dire à un taux inférieur, ce qui laissait apparaître un indu de 22.752 francs. Saisi par C.D., le Tribunal du travail de Mons estima que sa mise à la pension prématurée ne pouvait le priver du bénéfice de l'article 56, § 2, et qu'il ne serait pas équitable de faire application de l'article 57, qui vise les pensions du secteur public accordées en raison de l'âge de la retraite et non pour cause d'inaptitude.

Saisie par l'O.N.A.F.T.S., la Cour du travail de Mons estima, par un arrêt du 20 juin 1997, que l'intimé était dans les conditions pour bénéficier des allocations majorées en application des articles 57, alinéa 1er, 2^o, et 56, § 2, alinéa 1er, 1^o, a), Considérant que, pour l'application de l'article 57, il n'y avait pas lieu de distinguer selon que la pension de retraite était due en raison de l'âge ou pour inaptitude physique, elle posa la question préjudicielle précitée, par un arrêt du 2 octobre 1998.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 8 octobre 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 26 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 4 novembre 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- C.D., demeurant à 7190 Ecaussinnes, rue Delval 12C, boîte 1, par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 1998;

- l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue de Trèves 70, par lettre recommandée à la poste le 10 décembre 1998;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 11 décembre 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 décembre 1998.

C.D. a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 14 janvier 1999.

Par ordonnances du 30 mars 1999 et du 28 septembre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 8 octobre 1999 et 8 avril 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 29 septembre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 16 juillet 1999.

A l'audience publique du 29 septembre 1999 :

- ont comparu :

. Me S. Jauniaux, avocat au barreau de Mons, pour C.D.;

. Me P. Kesteman *loco* Me M. Blondiau, avocats au barreau de Mons, pour l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés;

. Me J. Vanden Eynde, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. En droit

- A -

Mémoire du Conseil des ministres

A.1. Au terme d'une analyse de l'évolution des dispositions législatives applicables, le Conseil des ministres souligne que le but du législateur est d'assurer le maintien des allocations familiales, et même leur augmentation, au profit d'enfants de travailleurs de toutes catégories ou secteurs confondus, ayant temporairement ou définitivement perdu leurs revenus professionnels et bénéficiant de revenus de remplacements inférieurs, pour cause de maladie, d'accident ou parce qu'ils ont atteint l'âge de la pension.

A.2. Les dispositions en cause ne font aucune distinction entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé.

A.3. En raison des différences existant entre les régimes applicables au secteur privé et au secteur public, les bénéficiaires de pensions de l'un et l'autre secteur ne peuvent être considérés comme des personnes comparables (arrêts n^{os} 46/94 et 39/97).

A.4. A supposer même qu'une comparaison soit possible, les travailleurs des deux secteurs sont mis sur un pied de stricte égalité. La question posée est en réalité de savoir si le principe d'égalité exige que la situation particulière du travailleur du secteur public admis à la pension pour cause d'incapacité physique, avant le septième mois de son incapacité, soit traitée de manière différente par rapport à l'ensemble des autres travailleurs pensionnés.

Le traitement identique repose sur un critère objectif et pertinent en ce qu'il vise à instituer pour tous les travailleurs le maintien du droit aux allocations familiales dont ils bénéficiaient lors de leur mise à la retraite, droit qui aurait tout aussi bien pu être limité ou supprimé.

A.5. Le principe d'égalité ne pourrait éventuellement être violé que si nécessairement ou le plus souvent, moins de six mois séparaient la date du début de l'incapacité de travail et la date de mise à la pension. Tel n'est pas le cas. La situation de l'intimé paraît exceptionnelle et il n'est pas possible d'en déduire l'existence d'une catégorie substantielle dont la situation serait essentiellement différente de toute autre.

Le caractère exceptionnel de la situation envisagée est souligné par son insignifiance statistique : il y a lieu d'estimer à 10 p.c. environ des pensionnés du secteur privé ceux qui bénéficient effectivement du paiement du supplément visé à l'article 50^{ter} des lois coordonnées, tandis qu'un pourcentage équivalent, sinon supérieur, de pensionnés du secteur public bénéficie d'un tel supplément.

A.6. Enfin, un arrêté d'exécution fait perdre la qualité d'attributaire « privilégié » à ceux dont les revenus dépassent un certain montant (arrêté royal du 12 avril 1984 modifié par celui du 25 novembre 1991).

A.7. Le Conseil des ministres conclut que, « compte tenu de ce que les montants de pensions sont généralement dans le secteur public plus importants, l'estimation de l'O.N.A.F.T.S. pré-rappelée est d'autant plus significative que l'arrêté royal du 12 avril 1984 dans le secteur public, opère manifestement une plus grande diminution du nombre des personnes pouvant effectivement bénéficier des suppléments visés aux articles 42^{bis} et 57, 56, § 2 et 50^{ter} ».

Mémoire de l'intimé devant la Cour du travail

A.8. L'intimé soutient qu'il est anormal que l'indemnité d'invalidé donne droit au taux majoré de l'article 50^{ter} mais pas la pension prématurée pour incapacité physique, « à moins que l'administration ait l'intelligence d'attendre les six mois d'incapacité avant de mettre à la pension prématurée pour cause d'incapacité physique ». Il ajoute que cette anomalie est d'autant plus manifeste, dans son cas, qu'il souffrait,

« depuis le 19 août 1988, de la maladie ayant entraîné son incapacité de travail et avait déjà connu, suite à cette maladie, plusieurs périodes d'incapacité de travail dont une période d'une durée supérieure à six mois ».

A.9. Il estime que l'article 57 des lois coordonnées crée des situations inéquitables s'il est interprété comme visant non seulement les pensions du secteur public accordées en raison de l'âge de la retraite, mais également celles qui sont octroyées pour cause d'incapacité physique. Dans le secteur privé, la mise à la retraite dépend, en effet, d'un élément objectif – l'âge – ou de la décision personnelle de l'intimé, de telle sorte qu'il garde la maîtrise de postposer sa demande de manière à remplir les conditions combinées des articles 56, § 2, et 57 pour bénéficier des allocations familiales au taux majoré. Dans le secteur public, la mise à la retraite peut ne dépendre que d'une décision administrative sur laquelle l'intimé n'a pas la moindre maîtrise. Il s'ensuit, selon lui, que les Belges ne sont pas égaux selon qu'ils travaillent dans le secteur public ou dans le secteur privé.

Mémoire de l'O.N.A.F.T.S.

A.10. L'O.N.A.F.T.S. estime que les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public ne forment pas des catégories comparables en ce qui concerne les règles relatives à l'admission à la pension de retraite.

A.11. Après avoir rappelé le mécanisme de la loi, l'O.N.A.F.T.S. souligne que, conformément au but poursuivi par le législateur, l'article 57 institue un mécanisme de préservation des droits acquis, le maintien du droit aux allocations majorées s'appliquant, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, sur la base du même critère objectif : être en incapacité de travail de plus de six mois au moment de l'admission à la pension.

A.12. Ce que postule la question préjudicielle, en réalité, c'est que les causes et conditions de l'admission à la pension, dans le secteur public, varient de celles applicables au secteur privé, du fait de l'application d'autres dispositions légales ou réglementaires, en amont de la situation envisagée par l'article 57, les travailleurs du secteur public pouvant être admis à la pension, en règle, avant d'avoir pu acquérir le droit aux allocations familiales majorées.

A.13. Il est reproché aux dispositions en cause de ne pas atteindre le but qu'elles poursuivent à l'égard des travailleurs du secteur public mais elles ne seraient discriminatoires que si nécessairement ou, le plus souvent, la date de début de l'incapacité de travail et celle de la mise à la pension étaient séparées par un laps de temps de moins de six mois. Or tel n'est pas le cas, la situation de l'espèce étant exceptionnelle. On notera que le pourcentage de pensionnés qui bénéficient du supplément visé à l'article 50^{ter} est à peu près équivalent dans le secteur privé et dans le secteur public.

Mémoire en réponse de l'intimé devant la Cour du travail

A.14. L'interprétation de l'article 57 des lois coordonnées sur les allocations familiales, telle qu'elle est précisée par la Cour du travail de Mons dans son arrêt du 20 juin 1997 consistant à considérer que cet article vise les pensions du secteur public accordées tant en raison de l'âge de la retraite que pour cause d'incapacité physique, crée une inégalité pour les raisons invoquées dans le mémoire déposé par l'intimé.

Par contre, dans la mesure où cet article 57 des lois coordonnées sur les allocations familiales était interprété comme ne visant que les pensions du secteur public accordées en raison de l'âge de la retraite, la discrimination disparaît et cette disposition devient compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

- B -

B.1. L'article 40 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, accorde, en faveur des enfants bénéficiaires une allocation mensuelle d'un montant qui, en vertu de l'article 50*ter*, est majoré d'un supplément « pour les enfants d'un travailleur invalide visé à l'article 56, § 2 ».

B.2. L'article 56, § 2, disposait, avant sa modification par la loi du 22 février 1998 :

« Sont attributaires des allocations familiales aux taux prévus à l'article 40, majorés des suppléments prévus à l'article 50*ter* :

1° le travailleur malade ou victime d'un accident :

a) qui bénéficie d'une indemnité d'incapacité de travail prévue par la législation concernant l'assurance contre la maladie et l'invalidité à partir du septième mois de la période d'incapacité primaire ou en période d'invalidité. [...] »

Cet article a été modifié par l'article 25, 3°, de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, article qui est entré en vigueur le 9 janvier 1990 en application de l'article 53, 2°, de la même loi. L'article 56, § 2, dispose, depuis cette modification :

« [...] »

1° le travailleur malade ou victime d'un accident ou la travailleuse en repos d'accouchement :

a) qui bénéficie d'une indemnité d'incapacité de travail ou de maternité prévue par la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, à partir du septième mois d'une période composée d'incapacité primaire et éventuellement de repos d'accouchement ou durant la période composée d'invalidité et éventuellement de repos d'accouchement; cette disposition est également applicable si cette indemnité est accordée en vertu de l'article 136, § 2, de la même loi;

[...] »

B.3. L'article 57 des mêmes lois coordonnées dispose :

« Sans préjudice de l'article 56, § 2, sont attributaires des allocations familiales aux taux prévus à l'article 40, éventuellement majorés des suppléments visés à l'article 42*bis* :

1° le travailleur qui bénéficie d'une pension de vieillesse en vertu des lois relatives à l'assurance obligatoire en vue de la vieillesse et du décès prématuré ou qui, après avoir atteint l'âge de soixante ans, jouit d'une rente de vieillesse accordée en vertu d'une règle applicable à tous les travailleurs ou à certaines catégories de travailleurs appartenant à une même entreprise;

2° le travailleur qui bénéficie d'une pension de retraite à charge de l'Etat, d'une province, d'une commune ou de la Société nationale des chemins de fer belges.

Le bénéficiaire de pension doit, en outre, avoir satisfait aux conditions pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles en vertu des présentes lois au cours des douze mois précédant immédiatement sa mise à la pension. »

B.4. En incapacité de travail depuis le 18 septembre 1990, mais admis prématurément à la pension de retraite le 1er janvier 1991, l'intimé devant la Cour du travail n'a atteint le septième mois d'incapacité permettant d'obtenir les allocations majorées que le 18 mars 1991, soit postérieurement à sa mise à la retraite.

Si l'intimé satisfaisait à l'une des conditions requises par l'article 57 en ce qu'il bénéficiait d'une pension de retraite à charge de la Société nationale des chemins de fer belges, en revanche, il ne remplissait pas la condition qui exige qu'il ait déjà touché six allocations forfaitaires mensuelles au cours des douze mois précédant sa mise à la pension.

B.5. La Cour du travail de Mons demande si l'application de ces dispositions n'entraîne pas une discrimination entre les travailleurs mis à la pension selon qu'ils ont travaillé dans le secteur privé ou dans le secteur public, lorsqu'ils sont atteints d'une incapacité de travail ou d'une invalidité longtemps avant l'âge de la retraite. Dans le secteur privé, ils bénéficieraient dans la plupart des cas des allocations majorées avant leur admission à la pension et ils en conserveraient le bénéfice après celle-ci. Dans le secteur public, ils peuvent « en règle être admis à la pension avant d'avoir pu acquérir ce droit » et ne pourraient donc pas bénéficier, dans ce cas, de ces allocations.

B.6. Les travailleurs du secteur public et les travailleurs du secteur privé sont soumis, en matière de sécurité sociale, à des régimes différents qui correspondent aux caractéristiques propres à ces deux secteurs. Prétendre comparer ces deux catégories de travailleurs pour

vérifier si les règles différentes qui leur sont applicables ne sont pas discriminatoires reviendrait à méconnaître les spécificités de ces deux secteurs.

Toutefois, en l'espèce, la Cour est interrogée sur des normes législatives qui s'appliquent indifféremment aux travailleurs du secteur privé et à ceux du secteur public. Quant à l'application de ces textes, les deux catégories de travailleurs doivent être tenues pour comparables puisque le législateur leur a réservé un traitement en principe identique.

B.7. Les dispositions en cause ont pour objectif de maintenir en faveur des travailleurs pensionnés le droit qu'ils avaient, au cours de l'année précédant leur mise à la retraite, à des allocations familiales majorées en raison d'une incapacité de travail ou d'une invalidité.

B.8. En ce qui concerne la majoration des allocations familiales, les conséquences qui s'attachent à une incapacité de travail sont différentes dans l'un et l'autre cas lors de la mise à la retraite : dans le secteur privé, l'exigence formulée à l'article 57, 2°, ne s'apprécie qu'au moment où le travailleur accède à la pension légale; dans le secteur public, elle peut aussi s'apprécier au moment où le travailleur est mis anticipativement à la retraite pour raison de santé.

B.9. L'application uniforme des règles en cause à des situations essentiellement différentes conduit à une discrimination puisqu'elle peut aboutir à priver dans certains cas les travailleurs pensionnés du secteur public du bénéfice des allocations majorées pour cause d'invalidité, sans que cette différence de traitement repose sur une justification raisonnable.

B.10. Il s'ensuit que, dans les limites où elle est circonscrite, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 57, 2°, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, pour les travailleurs du secteur public, il n'accorde les allocations familiales au taux majoré prévu à l'article 56, § 2, qu'à la condition qu'ils aient satisfait aux conditions requises pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires, au cours des douze mois précédant immédiatement leur mise à la retraite.

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 10 novembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior