

| |
|--|
| Numéro du rôle : 1894 |
| Arrêt n° 99/2001 du 13 juillet 2001 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 56bis, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, posée par le Tribunal du travail de Huy.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges L. François, R. Henneuse, L. Lavrysen et A. Alen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge honoraire J. Delruelle, 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*

Par jugement du 18 février 2000 en cause de A. Sacré contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 février 2000, le Tribunal du travail de Huy a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 56bis, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il a pour effet qu'un orphelin est traité différemment selon qu'au moment du décès de l'un de ses parents, l'attributaire est le père ou la mère d'une part, ou une tierce personne d'autre part, puisque cet article ne prévoit, pour l'obtention des allocations majorées d'orphelin, qu'une condition précise qui doit être remplie dans le chef du père ou de la mère uniquement, une tierce personne étant d'office exclue ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les enfants M. et J. Falise vivent au domicile de leur grand-mère, A. Sacré; cette dernière leur ouvrait, avant le décès de leur mère, V. Falise, le droit aux allocations familiales au taux majoré d'invalidé.

Suite au décès de la mère des enfants - ceux-ci n'ayant jamais été reconnus par leur père - et donc en l'absence de conjoint survivant, la grand-mère sollicite de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (en abrégé O.N.A.F.T.S.) le paiement des allocations familiales au taux d'orphelin; cela lui est refusé au motif que sa fille, décédée, ne satisfaisait pas aux conditions prescrites par l'article 56bis des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

A. Sacré conteste ce refus devant le juge *a quo* et sollicite, à titre subsidiaire, que la Cour soit interrogée sur la différence de traitement citée ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 28 février 2000, 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 qu'il n'y avait pas 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 19 avril 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 mai 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 5 juin 2000.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 30 janvier 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 28 février 2001 et 28 août 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 février 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 mars 2001 après avoir constaté que le juge-rapporteur M. Bossuyt, légitimement empêché, était remplacé par le juge L. Lavrysen.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à ses avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er mars 2001.

Par ordonnance du 20 mars 2001, la Cour a complété le siège par le juge A. Alen.

A l'audience publique du 21 mars 2001 :

- ont comparu Me F. Thielemans, *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 L. Lavrysen 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 -

Position du Conseil des ministres

A.1. Après un exposé de la procédure soumise au juge *a quo*, le Conseil des ministres retrace de façon détaillée l'évolution législative ayant conduit au texte actuel de l'article 56*bis* en cause, tel qu'il résulte de l'article 71 de la loi du 22 décembre 1989.

A.2. Par référence notamment à l'arrêt de la Cour n° 56/97, le mémoire souligne deux éléments du régime général des allocations familiales pour travailleurs salariés. D'une part, les ressources réelles des ménages ne sont pas prises en considération; d'autre part, les allocations familiales requièrent l'existence d'un attributaire, c'est-à-dire de quelqu'un dont l'activité professionnelle présente ou passée en justifie l'octroi. Il en est déduit que les allocations familiales s'analysent comme des « ressources affectées à l'éducation de l'enfant et [qui] ont pour but d'aider ses parents à l'entretenir et à l'éduquer ».

La majoration du taux prévu en faveur de l'orphelin tend, selon le Conseil des ministres, à « compenser les difficultés d'ordre matériel et moral que peut rencontrer l'enfant ».

A.3.1. Le mémoire expose ensuite que doivent être examinées séparément, d'une part, l'hypothèse dans laquelle la demanderesse devant le juge *a quo* était déjà attributaire des allocations familiales avant le décès de la mère des enfants - ceux-ci faisant déjà partie de son ménage - et, d'autre part, l'hypothèse selon laquelle cette situation ne serait intervenue qu'après le décès de sa fille.

A.3.2. Dans la première hypothèse - les enfants faisaient déjà partie du ménage de leur grand-mère -, leur situation n'a été nullement modifiée par le décès de leur mère, « aucune rupture d'équilibre quelle qu'elle soit, ni financière, ni morale, ne devant être 'compensée' par l'attribution d'une majoration »; la comparaison faite par le juge *a quo* avec la situation des orphelins dont l'un des parents était attributaire n'est dès lors pas fondée.

A.3.3. Dans la seconde hypothèse - la grand-mère n'a reçu la qualité d'attributaire que suite au décès de la mère -, « aucune rupture quelle qu'elle soit ne [doit] [...] être constatée, *a fortiori* », puisqu'aucune allocation familiale n'était versée avant le décès de la mère, à défaut d'attributaire.

A.4. Pour le Conseil des ministres, la situation visée par l'article 56bis en cause ne peut être comparée avec celle d'un enfant évoluant dans le ménage d'autres attributaires que ses parents « dès lors que le décès de l'un ou l'autre de ceux-ci ne modifie pas de manière aussi substantielle sa situation morale et est le plus souvent indifférente sur sa situation financière ». De même, poursuit le mémoire, « aucune comparaison ne peut être faite avec l'enfant qui, bien que faisant partie du ménage de l'un ou l'autre de ses parents, ne bénéficie d'aucune allocation familiale dans le régime des allocations familiales de travailleurs salariés, en l'absence de tout attributaire, dès lors que sa situation, postérieurement au décès de l'un ou l'autre de ses parents, ne sera pas modifiée, voire améliorée si, comme en l'espèce, il participe dorénavant au ménage d'un attributaire ».

- B -

B.1. L'article 56bis des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, tel qu'il était en vigueur au moment où a été posée la question préjudicielle, disposait :

« § 1er. Est attributaire des allocations familiales aux taux prévus à l'article 50bis, l'orphelin, si au moment du décès de l'un de ses parents, le père ou la mère a satisfait aux conditions pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles en vertu des présentes lois, au cours des douze mois précédant immédiatement le décès.

§ 2. Les allocations familiales prévues au § 1er sont toutefois accordées aux taux prévus à l'article 40, lorsque le père survivant ou la mère survivante est engagé dans les liens d'un mariage ou est établi en ménage. Pour l'application du présent paragraphe, il y a présomption d'établissement en ménage, lorsqu'il y a cohabitation entre personnes de sexe différent, sauf lorsque ces personnes sont parentes ou alliées jusqu'au troisième degré inclusivement. Cette présomption peut être renversée par la preuve contraire.

Le bénéfice du § 1er peut être invoqué à nouveau si les causes d'exclusion prévues à l'alinéa 1er ont cessé d'exister ou si le mariage de l'auteur survivant, non établi en ménage, est suivi d'une séparation de corps ou d'une séparation de fait consacrée par une ordonnance judiciaire assignant une résidence séparée aux époux.

Le présent paragraphe n'est pas applicable lorsque l'orphelin est abandonné par son auteur survivant. »

Seul le paragraphe 1er est en cause, la modification apportée au paragraphe 2 est irrelevante en l'espèce.

B.2. La différence de traitement soumise à la Cour par le juge *a quo* est celle faite entre les orphelins selon que, lors du décès d'un de leurs parents, l'attributaire était l'un de ces derniers ou

une tierce personne, en ce que la condition de carrière mise par l'article 56*bis*, § 1er, pour l'obtention des allocations majorées d'orphelin doit être remplie dans le chef des seuls père ou mère, à l'exclusion d'une tierce personne.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4. L'article 56*bis*, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ouvre le droit à une allocation spéciale, quelle que soit la situation économique dans laquelle le décès place l'orphelin.

En subordonnant l'octroi de cette allocation majorée d'orphelin à ce que, lors du décès de l'un de ses parents, l'un de ceux-ci ait satisfait à la condition de carrière qu'il définit, l'article 56*bis*, § 1er, a pour effet que n'est pas pris en considération le fait qu'une tierce personne puisse être, au moment du décès, l'attributaire des allocations familiales dont bénéficie l'enfant.

B.5. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si un système de sécurité sociale est ou non équitable. Il appartient seulement à la Cour d'apprécier si le législateur a traité de manière discriminatoire ou non des catégories de personnes comparables.

B.6. Dans le régime des travailleurs salariés, la qualité d'attributaire est liée, selon le cas, à l'exercice d'une activité professionnelle présente ou passée ou à une situation sociale particulière.

La Cour constate que l'attributaire, répondant à l'une des qualités précitées et du chef duquel un enfant bénéficie d'allocations familiales, est, généralement, son père et/ou sa mère; bien qu'il

n'ait appréhendé ainsi la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation, le législateur a pu présumer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que, dans le cadre de la législation en cause en l'espèce, tel est en général le cas.

En considération de ces éléments - et en particulier du lien entre l'allocation d'orphelin et le décès du père ou de la mère, d'une part, et de leur qualité d'attributaires habituels des allocations familiales, d'autre part -, il n'apparaît pas dénué de justification que l'article 56bis, § 1er, ait limité le bénéfice des allocations majorées d'orphelin à l'hypothèse dans laquelle, au moment du décès, l'un ou l'autre des parents était attributaire.

B.7. Cette limitation n'emporte pas des effets disproportionnés dans le chef des orphelins auxquels elle s'applique.

D'une part, la condition selon laquelle le père ou la mère de l'enfant, devenu orphelin, devait être attributaire au moment du décès, n'aboutit pas à priver d'allocations familiales l'enfant dont aucun des parents n'aurait satisfait à cette condition. En effet, à supposer même - encore que ce ne soit pas le cas dans l'espèce qui a donné lieu à la question préjudicielle - qu'il ne puisse bénéficier des allocations familiales sur la base du régime des travailleurs salariés, la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties lui garantit, à titre résiduel, le bénéfice de diverses prestations familiales, dont les allocations familiales.

D'autre part, l'article 57bis, alinéa 2, permet au ministre qui a les affaires sociales dans ses attributions de déroger, « dans des cas dignes d'intérêt », à la condition de carrière prescrite dans le chef du père ou de la mère par l'article 56bis, § 1er.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 56*bis*, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, 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 13 juillet 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior