

Numéro du rôle : 1942
Arrêt n° 106/2001 du 13 juillet 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 42 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen et A. Alen, et, conformément à l'article 60*bis* 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 5 avril 2000 en cause de C. Mathieu contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 avril 2000, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il limite, pour le calcul du rang qui détermine le montant des allocations familiales, la prise en considération des enfants bénéficiaires à ceux qui reçoivent ce bénéfice en vertu desdites lois coordonnées, sans qu'il puisse être tenu compte de l'enfant bénéficiaire des allocations familiales en vertu de la législation d'un Etat membre de la Communauté économique européenne déclarée applicable par le droit communautaire ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La demanderesse devant le Tribunal du travail de Liège est la mère de trois enfants. Avant la période litigieuse, elle percevait les prestations familiales garanties pour l'aînée et les allocations familiales, calculées au rang deuxième et troisième pour les deux plus jeunes.

A partir du 1er octobre 1997, la deuxième enfant a bénéficié d'allocations familiales versées par une institution luxembourgeoise, étant donné que son père a entamé à cette date une activité professionnelle au Grand-Duché de Luxembourg. En conséquence, l'institution qui verse les allocations pour le troisième enfant, défenderesse devant le juge *a quo*, a considéré que celles-ci étaient dues en fonction du deuxième rang et non plus du troisième rang.

Le Tribunal constate que l'application de l'article 42, § 1er, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés conduit effectivement à ne retenir que deux des trois enfants élevés par la demanderesse pour établir le rang déterminant le montant des allocations familiales. Il en conclut que le troisième enfant se trouve défavorisé uniquement parce que sa demi-sœur plus âgée bénéficie des allocations servies non plus en vertu de la loi belge mais en vertu de la loi luxembourgeoise. En conséquence, le Tribunal pose à la Cour la question précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 7 avril 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 31 juillet 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 août 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2000.

Par ordonnances du 28 septembre 2000 et du 29 mars 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 7 avril 2001 et 7 octobre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 février 2001, la Cour a complété le siège par le juge L. Lavrysen.

Par ordonnance du 28 février 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 mars 2001.

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 :

- a 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 P. Martens et A. Alen ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- 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. Le Conseil des ministres retrace l'évolution historique de la disposition incriminée et souligne que les différentes modifications successives ont consacré la volonté d'extension transversale à tous les régimes de prestations familiales belges des dispositions fixant, dans le ménage de l'allocataire, le rang des enfants et, partant, le montant des allocations qui leur sont accordées. Au départ, ce système ne concernait que les enfants de travailleurs salariés. Il a été étendu à ceux des enfants de travailleurs indépendants puis aux enfants qui bénéficient de prestations familiales garanties.

A.2. Le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés constitue un régime d'assurance, caractérisé par le fait que les ressources réelles des ménages ne sont pas prises en compte pour déterminer l'existence du droit et le montant des allocations. Une autre caractéristique de ce régime est sa relation avec l'exercice d'un travail en Belgique. Dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, celles-ci ont le caractère de ressources affectées à l'éducation de l'enfant et ont pour but d'aider les personnes qui en ont la charge à l'entretenir et à l'éduquer. Plus particulièrement, la notion de rang de l'enfant part du postulat que la charge à supporter par la famille augmente en fonction de sa taille.

A.3. Le Conseil des ministres considère que les institutions concernées ne sont pas comparables puisque les attributaires sont différents et que c'est la situation de l'attributaire qui est déterminante et caractéristique des régimes d'allocations familiales.

A.4. Après avoir examiné le droit européen en la matière, le Conseil des ministres conclut de cet examen que dans le cas où la législation d'un Etat prévoit des règles et des montants différents suivant le rang de l'enfant, les dispositions de droit communautaire n'impliquent pas que ces modalités de calcul soient maintenues, si l'attributaire de l'un des enfants ouvre le droit en vertu de la législation d'un autre Etat. Le droit communautaire étant respecté, l'intervenant constate la conformité des dispositions en cause aux articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que le législateur belge était fondé à ne pas introduire seul des éléments d'extranéité dans sa législation, aucune réciprocité ne lui étant assurée.

A.5. Le Conseil des ministres estime enfin que le but poursuivi par le législateur a été atteint par des mesures adéquates qui permettent de résoudre la quasi-totalité des situations envisageables, celle des enfants concernés étant pour le moins marginale. Toutes les situations dans lesquelles le ou les attributaires le sont dans le cadre du régime belge sont envisagées et résolues de la même manière.

- B -

B.1. L'article 42, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés dispose que :

« Pour la détermination du rang visé aux articles 40, 42*bis*, 44, 44*bis* et 50*ter*, il est tenu compte de la chronologie des naissances des enfants bénéficiaires en vertu des présentes lois, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants, de l'arrêté royal du 26 mars 1965 relatif aux allocations familiales allouées à certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat et de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties. »

B.2. Cette disposition établit une différence de traitement entre enfants bénéficiaires d'allocations familiales, en ce qui concerne la détermination du rang à prendre en considération pour le calcul du montant des allocations, selon que les enfants plus âgés faisant partie du ménage sont bénéficiaires d'allocations familiales en vertu de la législation belge ou en vertu de la législation d'un autre Etat membre de l'Union européenne déclarée applicable par le droit communautaire.

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.4.1. L'octroi d'allocations familiales vise principalement à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. Il offre une compensation partielle à l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci. Ce sont les enfants concernés qui sont bénéficiaires des allocations. La notion de rang au sein du ménage et la progressivité correspondante des montants des allocations servies partent « du postulat que la charge à supporter par la famille augmente en fonction de sa taille » (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 avril 1997, *Moniteur belge*, 30 avril 1997, p. 10514).

B.4.2. A la faveur de réformes successives, le législateur a adapté le régime des allocations familiales « aux modifications des conditions sociales et, plus particulièrement, aux différentes formes de ménage » (*ibid.*). C'est ainsi qu'il a prévu, dès 1987, que « pour la détermination du rang des enfants bénéficiaires, il [serait] tenu compte de tous les enfants qui font partie du ménage de l'allocataire, même de ceux qui sont bénéficiaires dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs indépendants et le cas échéant, de ceux qui sont bénéficiaires en vertu de l'arrêté royal du 26 mars 1965 relatif aux allocations familiales allouées à certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat » (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 534 du 31 mars 1987, *Moniteur belge*, 16 avril 1987, p. 5665). En 1997, il a ajouté, aux enfants faisant partie du ménage à prendre en considération pour la détermination du rang, ceux qui sont bénéficiaires de prestations familiales garanties en vertu de la loi du 20 juillet 1971. Il a par ailleurs établi le principe selon lequel le groupement se fait autour de l'allocataire ou des allocataires s'il y en a plusieurs dans un même ménage (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 avril 1997, *loc. cit.*, p. 10515). Il résulte de cette évolution qu'il est, pour la détermination du rang d'un enfant faisant partie d'un ménage, tenu compte de l'ensemble des enfants de ce ménage, et ce, quels que soient le nombre et les statuts des attributaires.

B.5. Le critère de distinction qui conduit à différencier les enfants bénéficiaires, quant à la détermination du rang qu'ils occupent dans le ménage, en fonction du fait que l'attributaire

d'un enfant plus âgé faisant partie du même ménage lui ouvre le droit aux allocations familiales sur la base de la législation belge ou sur la base d'une législation d'un autre Etat membre de l'Union européenne, n'est pas pertinent par rapport à l'objectif du législateur de tenir compte de l'augmentation des charges corrélatives à l'augmentation de la taille de la famille. La circonstance qu'un des attributaires exerce son activité professionnelle dans un autre Etat membre de l'Union européenne n'a en effet pas d'influence sur la taille du ménage ni sur les charges à supporter pour l'entretien et l'éducation des enfants qui en font partie.

B.6. La question appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il limite, pour le calcul du rang qui détermine le montant des allocations familiales, la prise en considération des enfants bénéficiaires à ceux qui reçoivent ce bénéfice en vertu desdites lois coordonnées, sans qu'il puisse être tenu compte de l'enfant bénéficiaire des allocations familiales en vertu de la législation d'un Etat membre de l'Union européenne déclarée applicable par le droit communautaire.

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