

Numéro du rôle : 1967
Arrêt n° 129/2001 du 23 octobre 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 60, § 3, 3°, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, 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 8 mai 2000 en cause de C. Houssa et autres contre l'a.s.b.l. Caisse d'allocations familiales du Brabant, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 mai 2000, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les règles applicables pour déterminer qui, du père ou de la mère attributaires, ouvre le droit aux allocations familiales et plus précisément l'article 60, § 3, alinéa 3, des dispositions de l'arrêté royal du 19 décembre 1939 portant coordination des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, en ce qu'elles modifient la qualité d'attributaire suivant le ménage dont l'enfant fait partie, violent-elles les articles 10 et 11 de la Constitution pris isolément ou combinés avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec les articles 2.1., 2.2., 3.1., 16.1., et 26 de la Convention de New York du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, approuvée par la loi belge du 25 novembre 1991 ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

C. Houssa et P. Bacquelaine ont deux filles pour lesquelles ils touchaient, lorsqu'ils cohabitaient, les allocations familiales du régime des travailleurs salariés, étant donné que P. Bacquelaine est salarié.

Lors de leur séparation en septembre 1990 suivie d'un divorce par consentement mutuel en avril 1992, la garde des enfants a été confiée à C. Houssa, qui exerce l'autorité parentale à titre exclusif. La Caisse d'allocations familiales du Brabant, à laquelle est affilié l'employeur de P. Bacquelaine, a transmis le dossier à la caisse d'assurances sociales à laquelle C. Houssa, qui exerce une profession libérale, est affiliée. Cette caisse a servi les allocations familiales à C. Houssa, en sa qualité d'attributaire et d'allocataire, au taux des travailleurs indépendants.

C. Houssa et P. Bacquelaine contestent la décision de la Caisse d'allocations familiales du Brabant devant le Tribunal du travail de Bruxelles. Ils dénoncent une différence de traitement, établie par l'article 60, § 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, entre les enfants selon que leurs parents sont mariés ou séparés ou divorcés et selon que les enfants vivent avec le parent salarié ou avec le parent indépendant. Le Tribunal, faisant droit à leur demande, pose à la Cour la question précitée.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 19 mai 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 25 octobre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 15 novembre 2000.

Par ordonnance du 7 décembre 2000, le président M. Melchior a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande de C. Houssa du 6 décembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée à C. Houssa par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 11 décembre 2000;

- C. Houssa, demeurant à 1050 Bruxelles, rue du Viaduc 15, P. Bacquelaine, demeurant à 4920 Sougné-Remouchamps, rue Ladry 26, A. Bacquelaine, demeurant à 1050 Bruxelles, rue du Viaduc 15, et L. Bacquelaine, demeurant à 1050 Bruxelles, rue du Viaduc 15, par lettre recommandée à la poste le 26 décembre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 janvier 2001.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 19 février 2001.

Par ordonnances du 26 octobre 2000 et du 26 avril 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 19 mai 2001 et 19 novembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances du 6 février 2001, du 20 mars 2001 et du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman.

Par ordonnance du 30 mai 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 juin 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er juin 2001.

Par ordonnance du 6 juin 2001, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

A l'audience publique du 20 juin 2001 :

- a comparu Me J.-M. Wolter, avocat 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 -

Position de C. Houssa et P. Bacquelaine

A.1. Les demandeurs devant le juge *a quo* rappellent que, jusqu'à la modification de l'article 60, § 3, 3°, a), des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés par l'article 33 de la loi du 1er août 1985, le régime en place visait à faire bénéficier l'enfant des allocations familiales dans le régime qui lui était le plus favorable, dès lors que l'un des deux parents était travailleur salarié. En cas de concours d'attributaires dont l'un était salarié, l'enfant donnait droit à des allocations familiales du régime salarié, sans que le critère du ménage fût pris en compte. A partir de l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 1985, l'octroi des allocations familiales a été lié au régime socio-professionnel de la personne avec laquelle l'enfant forme un ménage, c'est-à-dire la personne qui élève effectivement l'enfant.

A.2. Les demandeurs soulignent que la problématique soumise à la Cour ne concerne aucunement celle de l'alignement du montant des allocations familiales dans le régime des indépendants sur celui des salariés.

A.3. Ils estiment que le législateur, en introduisant le critère de « ménage » dans la législation, s'est ingéré dans la vie privée et familiale puisqu'il pénalise, en termes de ressources, les enfants de parents divorcés dont l'un est salarié et l'autre indépendant, dès lors qu'ils ont leur résidence principale chez le parent indépendant, par rapport aux enfants qui résident soit avec leurs deux parents, soit avec le parent salarié. Le choix de la résidence des enfants étant le résultat d'un choix pédagogique, le critère du ménage apparaît comme une discrimination indirecte qui frappe les parents séparés ou divorcés en fonction des choix qu'ils font dans l'intérêt des enfants.

A.4. Ils font valoir que la différence de traitement qu'ils dénoncent ne repose sur aucun critère objectif ou raisonnablement justifié, et que le législateur n'a pas respecté le principe de proportionnalité. Ils ajoutent qu'aucune mesure d'accompagnement n'a été prise pour compenser les conséquences de la mesure critiquée sur le pouvoir d'achat des ménages qui subissent la différence entre le montant des allocations familiales versé dans le régime des indépendants et celui qui est versé dans le régime des salariés. Ils en concluent que la différence de traitement porte une atteinte excessive aux articles 10, 11 et 22 de la Constitution.

A.5. Les demandeurs ajoutent que la disposition en cause constitue en outre une violation manifeste de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et des articles 2, 3, 16 et 19 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

Position du Conseil des ministres

A.6. Le Conseil des ministres expose que l'article 60, § 3, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés fixe les règles déterminant le droit aux allocations familiales prioritaires en cas de cumul entre un droit aux allocations familiales relevant du régime des salariés et un autre droit relevant du régime des indépendants, ces règles ne visant pas nécessairement un cumul qui concerne un père et une mère attributaires. Dans les cas visés dans cet article, le régime des indépendants est applicable prioritairement et exclut tout droit dans le régime des salariés.

A.7. Il rappelle qu'une des caractéristiques fondamentales du régime des allocations familiales est que les ressources réelles des ménages ne sont pas prises en compte pour déterminer l'existence du droit et le montant des prestations versées. La loi du 1er août 1985 avait pour objectif de rétablir la relation existant entre un enfant pour lequel les allocations familiales sont versées et le ménage dans lequel les dépenses sont exposées. Ainsi, le principe général de liaison des allocations familiales avec le ménage dans lequel l'enfant est élevé et éduqué a amené le législateur à consacrer la priorité du droit aux allocations familiales dans le régime des indépendants, notamment chaque fois que l'enfant concerné fait partie d'un ménage composé exclusivement d'un ou de plusieurs attributaires indépendants.

A.8. Le Conseil des ministres fait valoir que le critère de distinction, à savoir que l'enfant fasse partie du ménage de l'attributaire indépendant, détermine l'ouverture du droit aux allocations familiales dans ce régime plutôt que dans l'autre. Ce critère est logique par rapport au fait que l'éducation de l'enfant dans tous ses aspects est - comme en l'espèce, où l'autorité parentale est exercée exclusivement par le parent à qui la garde de l'enfant a été confiée à titre principal - accordée à ce parent. Il ajoute que c'est logiquement sur la base de ce même critère que le législateur a tiré, par la suite, toutes les conséquences de l'introduction en droit de la notion d'autorité parentale conjointe. Il constate dès lors que, compte tenu de la législation familiale existante, la volonté du législateur de créer une exception logique et acceptable d'un point de vue administratif au principe de priorité du régime salarié en cas de cumul avec un droit du régime indépendant est raisonnable.

A.9. Le Conseil des ministres considère que la référence faite dans la question préjudicielle aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à la Convention relative aux droits de l'enfant n'est pas de nature à remettre en cause cette constatation.

A.10. Il fait par ailleurs remarquer que l'application de montants différents d'allocations familiales suivant le régime applicable n'est qu'une conséquence du type de financement de chacun des régimes d'allocations familiales, qui ne remet pas en cause le critère objectif et raisonnable ayant toujours prévalu pour déterminer la qualité prioritaire d'un régime sur l'autre.

A.11. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres précise que les allocations familiales sont une source complémentaire de revenus affectée au budget des frais d'éducation et d'entretien des enfants, les autres sources de celui-ci étant la contribution de chacun des parents. Il souligne à cet égard que la pension alimentaire due par le parent non gardien est fixée en tenant compte des revenus de chacune des parties, en ce compris le montant des allocations familiales versées, de manière telle que ce budget restera inchangé.

A.12. Il précise aussi que, dans le cas où l'autorité parentale s'exerce dans une famille monoparentale ou dans laquelle il n'y a qu'un attributaire, il n'y a pas cumul au sein du ménage, le régime de l'attributaire concerné pouvant seul s'appliquer. Il constate en outre que le critère du ménage, utilisé à l'époque, est bien objectif dès lors qu'il appréhende de la même manière des situations identiques.

- B -

B.1.1. L'article 60, § 3, 3°, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, dispose :

« sauf lorsque, compte tenu des dispositions du 1°, un droit aux allocations familiales d'orphelin existe, en application des articles 56*bis* ou 56*quinquies* et sans préjudice du 2°, le droit aux allocations familiales en vertu des dispositions de l'arrêté royal précité du 8 avril 1976 [établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants] exclut tout autre droit en vertu de ces lois :

a) lorsque l'enfant fait partie d'un ménage composé exclusivement d'un ou de plusieurs attributaires indépendants;

[...] ».

B.1.2. Cette disposition implique que lorsqu'un enfant dont les parents sont séparés ou divorcés est confié à la garde exclusive d'un parent qui exerce une activité d'indépendant, le droit aux allocations familiales en sa faveur est fixé dans le régime des travailleurs indépendants, même si son autre parent est salarié.

B.2. La question soumise à la Cour l'invite à comparer la situation de l'enfant dont la garde exclusive est confiée à celui de ses parents qui exerce une profession indépendante et qui donne droit en conséquence, par application de la disposition en cause, à des allocations familiales dans le régime des travailleurs indépendants, avec celle de l'enfant, soit qui cohabite avec ses deux parents dont l'un est indépendant et l'autre salarié, soit dont la garde exclusive est confiée à celui de ses parents qui est salarié, et qui donne droit en conséquence à des allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés.

B.3. L'octroi d'allocations familiales vise à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. Il offre une compensation partielle pour l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci. A cet égard, le législateur a choisi d'instaurer un système d'assurance qui est organisé distinctement en fonction du régime auquel appartient l'ayant droit. Un tel choix n'est pas discriminatoire en soi. La Cour n'en doit pas moins vérifier si la disposition concrète qui lui est soumise n'établit pas de différence de traitement qui ne serait pas susceptible de justification raisonnable.

B.4.1. La disposition en cause a été introduite dans les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés par l'article 33 de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales. Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, en cas de concours d'attributaires appartenant à des régimes différents, la priorité était toujours donnée à l'attributaire salarié. Cette règle était appliquée aussi en cas de séparation et de divorce des parents, même si la garde exclusive de l'enfant était confiée au parent indépendant. L'article 33 précité a introduit plusieurs exceptions au principe de la priorité de l'attributaire salarié, parmi lesquelles l'hypothèse dans laquelle l'enfant fait partie du ménage du parent qui exerce une activité professionnelle indépendante.

B.4.2. Les travaux préparatoires de la loi du 1er août 1985 indiquent que les modifications qu'elle introduit dans la législation sur les allocations familiales « visent à adapter ladite réglementation aux modifications apportées dans d'autres législations ainsi qu'à l'évolution sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 1194/1, p. 5), et que le législateur estimait « logique et administrativement justifié » d'établir un certain nombre d'exceptions au « principe de la priorité absolue du régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés sur celui des indépendants », notamment lorsque l'enfant fait partie du ménage d'un indépendant (*ibid.*, p. 6).

B.5. La différence de traitement entre enfants repose sur un critère objectif, à savoir le statut d'indépendant ou de salarié du parent auquel l'enfant est confié et qui exerce exclusivement l'autorité parentale à son égard. La Cour observe que, lorsque la loi du 1er août 1985 a été adoptée, la notion d'autorité parentale conjointe n'avait pas encore été introduite dans l'article 374 du Code civil.

B.6.1. La mesure, qui consiste à fixer dans le régime des travailleurs indépendants le droit aux allocations familiales pour l'enfant dont les parents sont séparés ou divorcés et qui a été confié à la garde exclusive du parent indépendant, n'est pas dénuée de justification. Elle est en effet cohérente avec l'ensemble du système qui tend, sauf exceptions, à désigner comme prioritaire, en cas de concours d'attributaires, le parent avec lequel l'enfant réside, ce qui conduit, dans la plupart des cas de garde exclusive de l'enfant par l'un des parents, à reconnaître à celui-ci, à la fois la qualité d'attributaire et celle d'allocataire.

B.6.2. Elle est aussi cohérente avec l'institution de la garde exclusive en cas de divorce des parents, qui implique que celui des parents qui s'est vu octroyer la garde exclusive exerce seul l'autorité parentale, et assume seul l'éducation de l'enfant, à charge pour l'autre parent de contribuer aux frais d'entretien de celui-ci par le versement d'une pension alimentaire. Il est exact que la mesure en cause a pour effet d'entraîner une diminution du revenu global des ex-époux, considérés ensemble, lorsque la garde exclusive des enfants est confiée à celui des parents qui exerce une activité indépendante, alors que l'autre parent, salarié, avait la qualité

d'attributaire avant le divorce. Il s'agit toutefois d'une conséquence patrimoniale du divorce et de la modification de la composition des ménages qui en résulte.

B.7. L'article 60, § 3, 3^o, a), est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8. La question préjudicielle porte aussi sur une éventuelle violation, par cette disposition, des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 2.1, 2.2, 3.1, 16.1 et 26 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

En ce qui concerne la différence de traitement, décrite en B.2, qui fait l'objet de la question préjudicielle, la combinaison des dispositions internationales précitées avec les articles 10 et 11 de la Constitution n'est pas de nature à conduire à une conclusion différente de celle qui est exprimée en B.5 à B.7.

B.9. La question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 60, § 3, 3°, a), 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, considérés isolément ou combinés avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 2.1, 2.2, 3.1, 16.1 et 26 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

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 23 octobre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior