

Numéro du rôle : 2220
Arrêt n° 110/2002 du 26 juin 2002

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 arrêté royal du 19 décembre 1939, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, 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 29 juin 2001 en cause de P. Deltour contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés et l'a.s.b.l. H.D.P. Caisse d'assurances sociales, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 juillet 2001, le Tribunal du travail de Liège 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 que l'enfant orphelin d'un parent allocataire, qui était bénéficiaire d'allocations familiales dont l'auteur survivant était contributaire, devient, après le décès, contributaire pour lui-même des allocations au taux orphelin, tandis que l'enfant orphelin d'un parent allocataire, qui était bénéficiaire d'allocations familiales dont l'attributaire était la personne de l'autre sexe avec laquelle le défunt était établi en ménage, reste, après le décès, bénéficiaire d'allocations familiales au taux ordinaire ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

La procédure en cause devant le Tribunal du travail de Liège concerne le droit aux allocations familiales des trois enfants de D. Sibille qui font partie du ménage de P. Deltour depuis qu'il cohabite avec la mère des enfants en 1972.

Le Tribunal relève que le droit aux allocations familiales devait être ouvert en faveur des enfants en raison de l'activité salariée de P. Deltour et ce, dès le moment de la cohabitation. La qualité d'attributaire des allocations familiales devait être reconnue dans son chef.

Après le décès de D. Sibille, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (en abrégé : O.N.A.F.T.S.) a considéré qu'un droit aux allocations familiales d'orphelin ne pouvait être envisagé sur la base de l'article 56bis, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales dans la mesure où, au moment du décès de D. Sibille, P. Deltour n'était pas encore le père des trois enfants.

Le Tribunal s'interroge sur le bien-fondé du traitement inégalitaire instauré entre les orphelins qui gardent un parent dont le statut social ne change pas et qui deviennent contributaires du taux orphelin et les orphelins qui sont adoptés par une personne postérieurement au décès de leur père ou mère, ce qui entraîne la perte du taux orphelin de leurs allocations familiales.

Le Tribunal considère que cette différence de traitement ne semble pas légalement justifiée dans la mesure où l'on peut considérer que la volonté du législateur était d'accorder des allocations familiales majorées aux enfants orphelins qui sont élevés par une seule personne. En l'espèce, les trois enfants de D. Sibille sont orphelins de mère et le sont restés même après leur adoption par P. Deltour. Le Tribunal pose dès lors la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 6 juillet 2001, 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.

Le 13 juillet 2001, les juges-rapporteurs ont informé la Cour, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi organique, qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées aux parties dans l'instance principale conformément à l'article 72, alinéa 2, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 juillet 2001.

P. Deltour, demeurant à 4020 Liège, rue P.J. Delcloche 35, a introduit un mémoire justificatif, par lettre recommandée à la poste le 25 juillet 2001.

Par ordonnance du 26 septembre 2001, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire conformément à la procédure ordinaire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 octobre 2001; l'ordonnance précitée du 26 septembre 2001 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 octobre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- P. Deltour, par lettre recommandée à la poste le 7 novembre 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 novembre 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- P. Deltour, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 2001;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 2001.

Par ordonnance du 20 décembre 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 6 juillet 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 mars 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 23 avril 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 29 mars 2002.

A l'audience publique du 23 avril 2002 :

- ont comparu :
 - . Me M. Strongylos et Me R. Capart, avocats au barreau de Liège, pour P. Deltour;
 - . Me J.-M. Wolter, qui comparaisait également *loco* Me J. Vanden Eynde, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman 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 de P. Deltour, demandeur devant le juge a quo

A.1.1. P. Deltour relève tout d'abord que lorsqu'en réponse à une question préjudicielle, la Cour d'arbitrage constate la conformité d'une loi à la Constitution, cet arrêt se limite aux griefs effectivement examinés par la Cour. L'arrêt n° 99/2001 du 13 juillet 2001 n'exclut pas que d'autres critiques puissent être avancées à l'encontre de la disposition contestée. P. Deltour avance les arguments qui pourraient justifier une réponse positive à la question posée : l'objet des questions préjudicielles est différent puisque la différence de traitement en cause n'est pas la même que celle qui a fait l'objet de l'arrêt n° 99/2001. En l'espèce, il s'agit de la différence entre les orphelins selon que l'attributaire, au moment du décès de leur père ou de leur mère, était soit un des parents, soit la personne de l'autre sexe avec laquelle le défunt était établi en ménage.

A.1.2. P. Deltour estime que cette différence de traitement est discriminatoire. Dans le régime des travailleurs salariés, la qualité d'attributaire est liée, selon le cas, à l'exercice d'une activité présente ou passée ou à une situation sociale particulière. Si l'attributaire est généralement le père ou la mère, cela n'est pas toujours le cas : il arrive très fréquemment que des enfants vivent avec l'un de leurs parents et une personne de l'autre sexe avec laquelle ce parent est établi en ménage. Le législateur ne pouvait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, se baser sur le seul critère de parenté. Il est en effet inéquitable qu'un enfant orphelin se voie refuser le bénéfice d'allocations familiales au taux orphelin pour la simple raison que ses parents ne vivaient plus ensemble et que c'est le compagnon ou le nouveau mari du parent chez qui il habite qui lui ouvrirait le droit aux allocations familiales. Des catégories de personnes totalement comparables sont traitées de manière différente sans justification raisonnable. S'il avait voulu éviter cette discrimination, le législateur aurait pu, sans rendre le système d'assurance incohérent, adopter une disposition aux termes de laquelle serait attributaire des allocations familiales au taux orphelin, l'orphelin si au moment du décès de l'un de ses parents, l'une des personnes composant le ménage qui l'hébergeait et l'entretenait a satisfait aux conditions pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles dans le délai prévu.

S'il peut être considéré comme cohérent de n'ouvrir le droit aux allocations familiales au taux orphelin qu'aux enfants qui ont perdu leur père et leur mère, il est par contre discriminatoire d'exiger en outre que l'attributaire qui ouvrirait le droit aux allocations familiales soit le père ou la mère. En effet, l'orphelin perd dans tous les cas un parent qui s'occupait de lui matériellement ou financièrement, indépendamment du fait que le défunt vivait ou non en ménage avec une autre personne, qu'il soit ou non l'attributaire ouvrant le droit aux allocations familiales du foyer endeuillé.

A.1.3. P. Deltour relève enfin la disproportion de la mesure : dès lors que les allocations sont majorées à la suite du décès d'un des parents, quelle que soit la situation économique dans laquelle le décès place l'orphelin mineur, il est déraisonnable de retirer cette majoration dans l'hypothèse où le parent qui décède était établi en ménage, non pas avec l'autre parent de l'enfant, mais avec une autre personne.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord que la question préjudicielle est sans rapport avec les données de l'espèce soumises au Tribunal du travail de Liège. En se basant sur les éléments contenus dans le dossier, il considère que le droit aux allocations familiales majorées d'orphelin dans le régime indépendant ouvert ensuite du décès de D. Sibille aurait dû être maintenu postérieurement à l'adoption, en application de l'article 60, § 3, 1°, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales. Cet article donne clairement la

priorité au régime des indépendants lorsqu'il existe un cumul entre un droit aux allocations familiales d'orphelin dans le régime indépendant et un autre droit en régime salarié. C'est donc à tort que la caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de Belgique a estimé ne pas devoir poursuivre le paiement des allocations familiales majorées d'orphelin suite à l'adoption. Il en va d'autant plus ainsi qu'il s'agissait en l'espèce d'une adoption simple.

Le Conseil des ministres s'interroge dès lors sur la capacité qu'avait le Tribunal du travail de Liège de poser une question préjudicielle étrangère au cas d'espèce qui lui était soumis. La comparaison proposée qui serait de nature à établir le cas échéant une discrimination injustifiée est en effet incorrecte. Cette constatation doit être faite d'autant plus que la comparaison souhaitée par le Tribunal résultait de ce que les enfants concernés avaient, postérieurement au décès de leur maman, été adoptés par le compagnon de celle-ci, situation à laquelle la question ne fait nullement référence. La question ne présenterait d'intérêt que si étaient comparées la situation des enfants orphelins, bénéficiant, quel que soit le régime, d'allocations familiales à ce titre, suite au décès d'un de leurs parents, et gardant le bénéfice de celles-ci, nonobstant leur adoption et celle des orphelins qui perdraient leur qualité d'attributaires, des allocations familiales au taux ordinaire étant versées à compter de leur adoption plénière. Tel n'est toutefois et clairement pas le cas en l'espèce. Si la Cour devait reformuler la question en ce sens, il y aurait lieu de constater l'absence de toute discrimination injustifiée puisqu'il faut souligner les effets différents de l'adoption simple et de l'adoption plénière.

A.2.2. Sur le fond, le Conseil des ministres souligne que la question posée se confond avec la question qui a été posée par le Tribunal du travail de Huy par jugement du 18 février 2000 et à laquelle la Cour a répondu dans son arrêt n° 99/2001 du 13 juillet 2001. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas de raison de modifier cette jurisprudence qu'il rappelle. Une interprétation strictement identique peut être faite en l'espèce dès lors qu'effectivement, à supposer, ce que conteste le Conseil des ministres, que les enfants adoptifs de P. Deltour auraient à juste titre perdu leur qualité d'orphelin, cette situation n'aboutit pas à les priver d'allocations familiales, P. Deltour étant redevenu, en conséquence et logiquement, attributaire dans le régime des travailleurs salariés.

Le Conseil des ministres rappelle également l'arrêt de la Cour n° 129/2001 du 23 octobre 2001. Il faudrait constater de la même manière la cohérence du système instauré par le législateur, dès lors que si, effectivement, une nouvelle filiation ne s'est pas substituée à une autre préexistante, il serait tenu compte de la situation réelle en matière de garde, P. Deltour qui, au décès de D. Sibille, n'était pas le père des enfants, en sa qualité de gardien de ceux-ci et donc, d'attributaire, maintenant au bénéfice de ceux-ci le droit aux allocations familiales au taux ordinaire.

Réponse de P. Deltour

A.3.1. P. Deltour répond au Conseil des ministres que la Cour n'est pas compétente pour déterminer si une question est ou n'est pas pertinente ou nécessaire pour le règlement du litige dont le juge *a quo* est saisi. La question préjudicielle soumise à la Cour est une question abstraite. Ceci résulte d'une jurisprudence constante de la Cour. S'il apparaissait que le juge *a quo* s'est trompé dans la détermination du texte applicable aux faits ou, *a fortiori*, s'il a mal appliqué une disposition légale, il n'appartient pas à la Cour de corriger cette déviation.

A.3.2. Sur le fond, P. Deltour souligne que la question posée ne fait à juste titre aucune référence à la notion d'adoption. Le critère litigieux n'a été en l'espèce nullement influencé par l'adoption des enfants, puisque celle-ci n'est intervenue que postérieurement au décès de la mère. La notion d'adoption, qu'elle soit simple ou plénière, est donc étrangère à la réponse à la question.

P. Deltour souligne encore que le fait que les enfants orphelins ne sont pas privés d'allocations familiales au taux ordinaire ne constitue nullement une justification raisonnable de la discrimination soulevée puisqu'il existe une grande différence entre le taux ordinaire et le taux majoré accordé aux orphelins. La disproportion est suffisamment importante pour considérer la différence de traitement discriminatoire. Par ailleurs, le fait que la loi permette au ministre de déroger dans des cas dignes d'intérêt à la condition de carrière prescrite, ne constitue pas plus un motif de justification puisque le ministre pourra éventuellement déroger à la durée de six mois requise par l'article 56*bis* mais ne pourra en aucun cas, sur la base de l'article 57*bis*, déroger à la règle selon laquelle la qualité d'attributaire s'apprécie dans le chef du père ou de la mère des enfants.

La partie souligne enfin que le critère litigieux ne correspond pas à la diversité des situations familiales actuellement rencontrées en Belgique : de très nombreux enfants vivent au sein de ménages « recomposés », dans lesquels la personne qui travaille, et qui, à ce titre, leur ouvre un droit à des allocations familiales, n'est pas forcément leur père ou leur mère.

Réponse du Conseil des ministres

A.4.1. Le Conseil des ministres répond à P. Deltour que la différence de traitement dénoncée n'existe pas, l'enfant dont un des deux parents décède ayant vocation à postuler le bénéfice d'allocations familiales au taux majoré d'orphelin. La condition posée par la disposition en cause n'a strictement rien à voir avec la situation matrimoniale des parents, de droit comme de fait. Que les parents aient été mariés ou non, qu'ils aient vécu ensemble ou séparément, isolés ou en cohabitation avec un tiers, l'enfant, au décès de l'un de ses parents, a droit au bénéfice d'allocations familiales au taux majoré, à la seule condition de démontrer que l'un de ses parents a satisfait aux conditions pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles dans le délai prévu. Dans le cas d'espèce, tel était bien le cas, le père des enfants ayant satisfait à ces conditions et ayant permis l'attribution aux enfants d'allocations familiales majorées.

La disposition litigieuse n'est nullement discriminatoire dès lors qu'elle s'applique de manière identique à toutes les situations envisagées et qu'il n'est nullement exigé que le parent survivant ait été attributaire avant le décès de l'autre parent mais uniquement qu'il ait rempli les conditions pour pouvoir l'être.

Le Conseil des ministres estime que le constat de discrimination opéré par la partie renferme lui-même une discrimination entre les enfants dont les parents vivent ensemble ou séparément mais isolément, au décès de l'un d'eux, si aucun de ceux-ci ne satisfait aux conditions et ceux dont les parents ne répondent pas ou plus aux conditions, vivent séparément mais en cohabitant avec des tiers dont l'un au moins répondrait aux exigences légales. Le respect de la condition posée ne serait plus examiné dans le chef des deux personnes visées, le père ou la mère, mais potentiellement, dans le chef de trois à quatre, voire plus.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 56bis, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

Le Conseil des ministres estime que la question n'est pas pertinente pour résoudre le litige pendant devant le juge *a quo*, du fait que ce ne serait pas la disposition citée dans la question qui serait applicable, mais bien l'article 60, § 3, 1°, des mêmes lois coordonnées.

B.1.2. Il appartient en principe au juge *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Toutefois, lorsqu'elle est confrontée à des dispositions manifestement inapplicables au litige pendant devant le juge *a quo*, la Cour n'a pas à examiner la constitutionnalité de pareilles dispositions.

B.1.3. A supposer que, comme l'indique le Conseil des ministres, l'exception visée à l'article 60, § 3, 1^o, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés soit applicable, de sorte qu'ensuite du décès de l'« autre parent », qui ne donne pas droit aux allocations familiales en régime salarié, il existe un droit aux allocations familiales majorées d'orphelin dans le régime indépendant et que ce dernier droit, conformément à cette disposition, prime et exclut tout autre droit simultané ou postérieur en régime salarié, la réponse à la question ne peut être pertinente pour trancher le litige pendant devant le juge *a quo*.

Dans cette hypothèse, qui paraît ne pas avoir été présentée devant le juge *a quo*, et dès lors que celui-ci ne l'a pas pris en considération, la question préjudicielle ne doit pas être examinée.

B.1.4. Toutefois, les faits de la cause et le dossier de la procédure ne permettent pas d'en déduire de manière concluante que la disposition en cause ne serait manifestement pas applicable à l'instance principale.

La Cour répond donc à la question préjudicielle telle qu'elle est posée par le juge *a quo*.

B.2. L'article 56*bis*, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés dispose :

« Est attributaire des allocations familiales aux taux prévus à l'article 50*bis*, 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. »

B.3. La différence de traitement soumise à la Cour par le juge *a quo* est celle faite entre les orphelins d'un parent allocataire qui étaient bénéficiaires d'allocations familiales selon que, lors du décès d'un de leurs parents, l'attributaire était l'auteur survivant ou la personne de l'autre sexe avec laquelle le défunt était établi en ménage. Dans le premier cas, l'enfant devient, après le décès, attributaire lui-même et ainsi bénéficie des allocations au taux majoré pour orphelin; dans le second cas, l'enfant reste, après le décès, bénéficiaire d'allocations familiales au taux ordinaire.

B.4. 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.5. L'article 56*bis*, § 1er, des lois coordonnées 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.6. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si un système de sécurité sociale est ou non équitable. Il revient seulement à la Cour d'examiner si le législateur a traité de manière discriminatoire ou non des catégories de personnes comparables.

B.7. 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, le père ou la 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 est pertinent que l'article 56*bis*, § 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.8. En l'espèce, la Cour est invitée à comparer la situation familiale d'un enfant qui vit avec ses parents et celle d'un enfant qui vit avec sa mère et une personne de l'autre sexe établie en ménage avec elle, comparaison qui est différente de celle examinée dans l'arrêt n° 99/2001.

En privant l'enfant du bénéfice des allocations familiales au taux majoré pour orphelin après le décès de sa mère dans cette seconde hypothèse, la disposition litigieuse a des effets disproportionnés pour cet enfant privé du bénéfice d'allocations familiales au taux majoré pour orphelin en raison du mode de vie de ses parents, alors que les conséquences du décès sont, dans les deux situations, les mêmes pour l'enfant.

B.9. Sous réserve de ce qui a été exposé en B.1, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 56*bis*, § 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'enfant orphelin d'un parent allocataire, qui était bénéficiaire d'allocations familiales dont l'attributaire était la personne de l'autre sexe avec laquelle le défunt était établi en ménage, reste, après le décès, bénéficiaire d'allocations familiales au taux ordinaire.

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 26 juin 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior