

Numéro du rôle : 2678
Arrêt n° 150/2003 du 19 novembre 2003

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posée par la Cour du travail de Mons.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge L. François, faisant fonction de président, et du président A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge L. François,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 26 mars 2003 en cause de C. Delaunois contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 1er avril 2003, la Cour du travail de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, tel que modifié par l'article 92 de la loi du 29 décembre 1990, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que celui-ci prévoit que les allocations familiales sont accordées au plus tôt à partir du mois précédant d'un an la date à laquelle la demande a été présentée, alors que l'article 120 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 applicable au travailleur indépendant et l'article 39 de l'arrêté royal du 8 avril 1976, tels qu'en vigueur à la date du 11 octobre 1993, ne prévoient pour seul délai de déchéance qu'un délai de prescription de trois ans ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue de Trèves 70;
- C. Delaunois, demeurant à 7020 Nimy, rue du Viaduc 45;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 8 octobre 2003 :

- ont comparu :
  - . Me G. Piette, avocat au barreau de Mons, pour C. Delaunois;
  - . Me P. Willemart, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Blondiau, avocat au barreau de Mons, pour l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés;
  - . Me J.-M. Wolter, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Après avoir séjourné au Mali, Catherine Delaunois est rentrée avec son fils en Belgique où elle a travaillé comme employée à partir du 1er avril 1992. Elle a demandé à bénéficier des allocations familiales depuis janvier 1992 mais ne les a perçues qu'à partir du mois d'avril 1992. Elle s'adressa, le 11 octobre 1993, à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, sollicitant les prestations familiales garanties pour les trois premiers mois de l'année 1992. Elles lui furent refusées au motif qu'une telle demande aurait dû être introduite dans un délai maximum d'un an à partir de son arrivée en Belgique, soit au plus tard le 10 janvier 1993.

L'intéressée introduisit un recours devant le Tribunal du travail de Mons qui, par jugement du 14 septembre 1999, dit la demande non fondée. En degré d'appel, la Cour du travail de Mons a posé à la Cour, par un arrêt du 26 mars 2003, la question préjudicielle précitée.

## III. *En droit*

- A -

### *Position de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (O.N.A.F.T.S.)*

A.1. L'O.N.A.F.T.S. soutient qu'un attributaire d'allocations familiales, salarié ou indépendant, et un ayant droit aux prestations familiales garanties ne se trouvent pas dans des situations objectivement comparables. Les prestations familiales sont allouées sans contrepartie en cotisations sociales et à titre supplétif, alors que les allocations familiales relèvent d'un assujettissement obligatoire à un régime de sécurité sociale. Il renvoie à l'arrêt de la Cour n° 84/98. Il conclut qu'il est justifié que, en raison de leur mode atypique de financement et puisqu'elles s'adressent à des personnes qui ne participent pas au financement de la sécurité sociale, les prestations familiales garanties fassent l'objet de conditions d'octroi spécifiques.

### *Position de l'appelante devant la Cour du travail de Mons*

A.2.1. Après avoir analysé l'objectif des prestations familiales, qui est d'assurer certaines prestations aux enfants qui ne peuvent bénéficier d'allocations familiales, l'appelante souligne la discrimination existant entre les deux catégories de bénéficiaires puisque seuls ceux qui demandent le bénéfice de ces prestations doivent le faire dans un délai maximum d'un an, tandis qu'en ce qui concerne les allocations familiales, il n'est prévu qu'un délai de prescription de trois ans.

A.2.2. Pour justifier la comparabilité des deux situations, l'appelante se réfère à l'arrêt n° 84/98. Elle souligne que l'objectif du législateur était de remédier à une situation de pauvreté inacceptable et de permettre aux enfants ne pouvant bénéficier d'allocations familiales, en l'absence d'attributaire de celles-ci, d'obtenir des prestations garanties fondées sur le respect de la dignité humaine et sur celui des droits sociaux fondamentaux de l'homme.

A.2.3. L'appelante estime que, si même il était objectif, le critère de différenciation n'est pas raisonnable, n'est pas pertinent par rapport à l'objectif précité et a des effets disproportionnés. Elle rappelle que, dans de nombreux cas, ce n'est qu'à l'issue de l'instruction par la caisse d'allocations familiales de l'employeur que l'assuré social se rend compte que l'enfant n'a pas d'attributaire, ce qui prend souvent plus d'un an. La condition supplémentaire, imposée pour bénéficier des prestations familiales garanties, a pour seul effet de placer l'appelante dans la situation de pauvreté à laquelle la loi a précisément entendu remédier.

### *Position du Conseil des ministres*

A.3.1. Après avoir rappelé le cadre légal, le Conseil des ministres souligne que l'article 7 de la loi du 20 juillet 1971 fixe en réalité une condition d'octroi des prestations familiales garanties, alors que l'article 120 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, et

l'article 39 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 « établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants » instaurent une prescription des actions en paiement des allocations.

A.3.2. Le Conseil des ministres expose que le régime des prestations familiales garanties poursuit un objectif différent par rapport aux autres régimes, et qu'il est, pour cette raison, financé différemment.

A.3.3. Il estime dès lors que rien ne justifie que, sur des aspects différents, des régimes de sécurité sociale totalement différents soient comparés.

A.3.4. A supposer que les régimes puissent quand même être comparés, le Conseil des ministres estime que les différences existant entre eux justifient objectivement la différence de traitement dénoncée. Il insiste notamment sur le fait qu'il est justifié de lier le paiement d'allocations supportées par un régime de sécurité sociale résiduaire, pris en charge par la collectivité, à la condition qu'elles aient été demandées.

A.3.5. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que le délai d'un an est suffisant pour faire remonter le droit aux prestations jusqu'à la date à laquelle il est apparu qu'elles ne seraient pas prises en charge par un autre régime.

A.3.6. Dans son dernier mémoire, le Conseil des ministres souligne que les prestations familiales garanties sont, comme le minimex ou le revenu d'intégration, le « dernier filet », que les demandes sont examinées par les centres publics d'aide sociale en même temps que les demandes concomitantes de minimex et que l'hypothèse en cause est marginale, Assubel n'ayant pas l'habitude de traiter ce genre de demande. Il ajoute que cette hypothèse ne fait manifestement pas partie de celles dont le législateur aurait dû tenir compte.

- B -

B.1. L'article 7 de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties dispose :

« La demande d'allocations familiales et d'allocations de naissance doit être introduite à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, par courrier postal, télécopie, courrier électronique ou simple dépôt. La demande a pour date celle du pli recommandé, le cachet de la poste faisant foi, ou, à défaut, celle fixée par l'accusé de réception.

Les allocations familiales, éventuellement majorées du supplément d'âge, sont accordées au plus tôt à partir du mois précédant d'un an la date à laquelle la demande a été présentée.

La demande d'allocation de naissance doit être introduite dans l'année de la naissance. »

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'alinéa 2 de cette disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que les allocations familiales sont accordées au plus tôt à partir du mois précédant d'un an la date à laquelle la demande a été présentée, alors que les dispositions relatives aux allocations familiales pour travailleurs

salariés ou indépendants ne prévoient, pour seul délai de déchéance, qu'un délai de prescription de trois ans.

B.3. Le Conseil des ministres estime que le régime des prestations familiales garanties et celui des allocations familiales pour travailleurs salariés ou indépendants ne sont pas comparables, en ce qui concerne l'objet de la question, parce que la disposition en cause prévoit une condition d'octroi du droit, alors que les dispositions avec lesquelles elle est comparée établissent un délai de prescription des actions relatives aux allocations concernées.

B.4. S'il est exact que les dispositions comparées par le juge *a quo* n'ont pas le même objet, il n'en demeure pas moins que celui-ci déduit de la comparaison qu'il effectue la différence de traitement suivante : les enfants qui sont bénéficiaires d'allocations familiales dans le régime des salariés ou dans celui des indépendants et en faveur de qui elles n'auraient pas été versées peuvent en obtenir le paiement pour les trois ans qui précèdent la date à laquelle leur allocataire fait valoir leur droit; les enfants qui sont bénéficiaires de prestations familiales garanties et pour qui la demande n'aurait pas été faite dès la date d'ouverture de ce droit ne peuvent en obtenir le paiement que pour l'année qui précède la date à laquelle leur allocataire fait valoir leur droit. Cette différence de traitement au détriment des enfants bénéficiaires des prestations familiales garanties est créée par la disposition en cause. De ce point de vue, les deux situations sont suffisamment comparables.

B.5. Le régime des prestations familiales garanties et celui des allocations familiales correspondent à des objectifs différents et sont financés différemment : alors que le système des allocations familiales s'analyse comme un régime d'assurance financé par des cotisations, celui des prestations familiales vise à permettre à l'enfant qui ne peut bénéficier de ces allocations d'obtenir néanmoins le bénéfice des prestations financées par l'Etat ou par l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (O.N.A.F.T.S.).

B.6. Cette différence entre les deux régimes n'empêche pas qu'une personne qui a perçu indûment des prestations familiales garanties et une personne qui a reçu indûment des allocations familiales se trouvent dans la même situation lorsqu'elles doivent rembourser. La

Cour a pu en déduire, dans son arrêt n° 84/98, qu'il n'était pas raisonnablement justifié de les soumettre, dans ce cas, à des délais de prescription différents.

B.7. En revanche, en ce qui concerne les formalités relatives à la demande d'allocations, les différences entre les deux systèmes justifient la différence de traitement dénoncée dans la question préjudicielle.

L'attributaire d'allocations familiales est une personne qui, par hypothèse, a participé au financement de la sécurité sociale et qui, quels que soient ses revenus, peut prétendre, de plein droit, à ces allocations dès qu'elle justifie de l'activité qui les lui garantit. Le législateur a donc pu raisonnablement renoncer à en subordonner la débiton à une demande expresse, se bornant à prévoir une prescription triennale.

B.8. Les prestations familiales garanties sont accordées à titre supplétif, sans que le bénéficiaire ait participé à leur financement mais à la condition qu'il justifie d'un état de besoin, qui doit pouvoir être vérifié par l'organisme payeur, lequel doit aussi s'assurer que la personne qui en fait la demande ne peut prétendre aux allocations familiales.

B.9. Il est donc raisonnablement justifié que ces prestations familiales ne puissent, comme dans tout autre système d'aide sociale, être accordées qu'à partir de la demande qui en est faite. C'est ce qu'avait prévu initialement le législateur et il a assoupli le système en disposant, par la loi du 29 décembre 1990, que les prestations peuvent être accordées avec un effet rétroactif d'un an.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties 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 19 novembre 2003.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

L. François