

Numéro du rôle : 2714
Arrêt n° 104/2004 du 16 juin 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, tel qu'il a été remplacé par l'article 83 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, et de l'article 84 de la même loi-programme, introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 juin 2003 et parvenue au greffe le 12 juin 2003, le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, tel qu'il a été remplacé par l'article 83 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, et de l'article 84 de la même loi-programme (publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2002).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 24 mars 2004 :

- ont comparu :
- . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- . Me J. Vanden Eynde, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions 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 appliquées.

II. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1. Le moyen unique est pris de la violation de l'article 128, § 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le législateur fédéral, en prévoyant d'organiser et de financer des services - au sens organique - chargés de l'accueil des enfants en dehors des heures régulières d'école et de l'accueil flexible et en urgence des enfants, a réglé une matière qui doit être considérée comme une forme d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants, matière qui est attribuée exclusivement aux communautés. Dans son mémoire, le Conseil des ministres concède du reste qu'il subventionne (des services chargés de) l'accueil des enfants, ce qui, même lorsqu'il s'agit d'enfants ouvrant le droit aux allocations familiales - c'est-à-dire presque chaque enfant -, constitue une mesure qui relève de la compétence des communautés.

A.2. Le Gouvernement flamand conteste en tout cas qu'il s'agisse en l'espèce d'une mesure de sécurité sociale pour laquelle le législateur fédéral serait compétent, à savoir l'accueil d'enfants bénéficiaires d'allocations familiales qui est en outre financé par le budget de la sécurité sociale. Dans divers avis récents, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'allocations individuelles octroyées aux tributaires

d'allocations familiales mais de l'organisation et du financement, par le subventionnement ou l'aide, d'équipements collectifs destinés à l'accueil des enfants lui-même. Il est exact que, dans ces avis, le Conseil d'Etat a jugé la mesure plus sévèrement qu'auparavant sous l'angle du droit des compétences, mais cet argument n'est pas pertinent, parce que l'appréciation par le Conseil d'Etat de la portée précise de la mesure peut évoluer à son tour.

Quant à la constatation que le Conseil d'Etat laisse entrevoir que la mesure attaquée pourrait être prise sur la base de la compétence fédérale en matière de sécurité sociale si elle ne prévoyait pas (de subventionner) des équipements collectifs mais des prestations individualisables, le Gouvernement flamand fait observer qu'on pourrait soutenir que de telles prestations concernant les compétences attribuées aux communautés et aux régions relèvent tout autant de la compétence des entités fédérées en cause. Sur cette base, l'autorité fédérale serait *ipso facto* incompétente et ne pourrait revenir sur cette compétence des entités fédérées sous le prétexte de la sécurité sociale (fédérale), *a fortiori* étant donné que cette matière, en tant que compétence fédérale réservée, constitue une exception aux compétences explicitement attribuées aux entités fédérées et doit être de stricte interprétation.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, l'argumentation développée dans l'exposé des motifs ne peut être suivie.

Le fait qu'il ne s'agisse que d'une réglementation provisoire, dans l'attente d'un règlement définitif qui interviendrait après des négociations au sein du Comité de concertation, ne justifie pas encore que le législateur fédéral s'approprie, dans l'intervalle, une compétence communautaire.

Arguer que les mesures en cause représentent en fait des prestations familiales « en nature », dont les destinataires finaux sont *de facto* les bénéficiaires d'allocations familiales, aurait pour effet que la matière de « [l']aide et [de l']assistance aux familles et aux enfants » serait une compétence parallèle de l'autorité fédérale et des communautés, *quod non*. Le fait que la mesure fédérale ne soit pas identique mais complémentaire aux mesures communautaires existantes ne change rien à l'incompétence fédérale en la matière, même s'il était admis que la politique communautaire présente des lacunes. C'est exclusivement l'autorité communautaire matériellement et territorialement compétente qui peut décider d'une telle politique.

Position du Conseil des ministres

A.4. Le Conseil des ministres fait valoir que la mesure attaquée règle une matière de sécurité sociale. Le législateur fédéral ne s'immisce en effet nullement dans l'organisation de l'accueil des enfants ou dans la structure financière de celui-ci, mais octroie seulement des subventions, via le Fonds d'équipements et de services collectifs, et institue en la matière un système de contrôle auprès de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, en ce compris la possibilité de retrait ou de révision. La mesure favorise ainsi les services d'accueil d'enfants de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales, en assumant une partie de la charge financière et en allégeant la contribution des parents.

A.5. Le Conseil des ministres souligne que dans le passé, le Conseil d'Etat a toujours qualifié les subventions octroyées par le Fonds précité aux services d'accueil d'enfants comme une forme d'allocations familiales en nature, dont il fallait chaque fois vérifier la destination finale. Cette position classique a notamment été confirmée à l'occasion de l'instauration de la cotisation obligatoire des employeurs, dont le produit est affecté aux projets précités. Le législateur fédéral est compétent lorsqu'il s'agit d'aide aux familles de travailleurs salariés attributaires d'allocations familiales, parce qu'il s'agit d'un avantage en nature à assimiler aux autres prestations familiales prévues par la législation sur les allocations familiales. L'aide en cause peut exclusivement être octroyée aux attributaires d'allocations familiales et doit être qualifiée d'avantage en nature à assimiler à une prestation familiale. Le Conseil d'Etat a considéré ultérieurement que toute mesure bénéficiant à d'autres personnes que les ayants droit précités outrepassait la compétence fédérale.

Dans un avis du 2 mars 2000, le Conseil d'Etat a adopté un point de vue plus sévère en émettant des objections à l'encontre d'une intervention du Fonds sous la forme d'un financement des services d'accueil d'enfants eux-mêmes : la mesure pourrait être considérée comme une prestation de sécurité sociale pour autant seulement qu'une prestation individualisable soit octroyée à un bénéficiaire bien déterminé.

A.6. Le Conseil des ministres objecte à cela que toutes les prestations qui avaient été décidées et étaient en vigueur avant 1980 - année de l'attribution des compétences en matière de politique familiale aux communautés - doivent être considérées comme des prestations de sécurité sociale. C'est également le cas des interventions accordées par le Fonds aux services chargés de l'accueil d'enfants. La communauté ne peut maintenant s'approprier une compétence qui, depuis son origine, a été considérée comme relevant de la sécurité sociale, laquelle est aujourd'hui encore du ressort exclusif du législateur fédéral.

Le critère des « prestations individualisables fournies à des bénéficiaires bien déterminés » utilisé par le Conseil d'Etat pour déterminer que la mesure concerne la sécurité sociale est en outre en porte-à-faux avec le constat de ce même Conseil d'Etat concluant à la constitutionnalité de l'« assurance soins » organisée par la Communauté flamande, qui concerne une prestation individualisable octroyée à une personne physique concrète. Le Conseil des ministres observe par ailleurs que le Conseil d'Etat n'a pas déterminé le degré d'individualisation lui-même. Il est clair que le Fonds n'accorde les subventions aux services qu'en tenant compte de la présence dans la structure d'accueil d'enfants bien déterminés, d'un âge déterminé, durant une période déterminée et un jour déterminé, en sorte qu'il s'agit bien de prestations individualisables.

En outre, cette jurisprudence récente de la section de législation du Conseil d'Etat conduirait également à ce que plus aucun paiement à une personne autre que le bénéficiaire même de la prestation due pourrait encore être considéré comme une mesure de sécurité sociale, ce qui mettrait en péril l'ensemble de la structure des prestations octroyées dans le cadre de la sécurité sociale, telle par exemple l'intervention dans les frais de séjour des personnes âgées allouée aux maisons de repos et le système du tiers payant, mais également diverses réglementations dans le cadre des prestations familiales (par exemple pour les enfants placés).

A.7. Le Conseil des ministres conclut que le législateur fédéral, en adoptant la mesure attaquée, n'a pas empiété sur les compétences des communautés. Il renvoie en particulier à l'arrêt n° 33/2001 dans lequel la Cour a jugé que, à la suite d'attributions distinctes de compétences, les communautés peuvent prendre, dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes, des mesures susceptibles d'aider des personnes qui peuvent par ailleurs bénéficier du système de la sécurité sociale, ce qui a conduit à la conclusion que « ces deux attributions de compétences doivent s'interpréter de la manière qui les rend compatibles ». Sur cette base, il doit être admis que l'autorité fédérale peut également prendre des mesures en faveur de personnes qui bénéficient de mesures prises par les communautés, comme en l'espèce. Comme la Cour l'exige, la mesure attaquée ne s'immisce pas dans la compétence appartenant aux communautés de réglementer les services compétents en matière d'accueil des enfants et elle est donc parfaitement compatible avec la compétence communautaire en matière d'aide aux familles et aux enfants. Ainsi, il peut par exemple être fait référence à des dispositions subordonnant l'attribution des subventions à la détention par le service bénéficiaire d'un avis favorable de l'administration communautaire compétente. Le subventionnement par le Fonds ne porte pas non plus atteinte à d'autres mécanismes de financement établis par les communautés.

En décider autrement pourrait aboutir par exemple à ce que même le secteur des allocations familiales devienne une compétence communautaire, étant donné que les prestations familiales sont également une forme « [d']aide et [d']assistance aux familles et aux enfants ». Le Conseil des ministres observe que le Gouvernement flamand souhaite en fait vider de son contenu la compétence réservée au législateur fédéral en matière de sécurité sociale, ce qui est contraire à la volonté expresse du législateur spécial. Il serait dès lors exclu, sur la base de l'arrêt n° 33/2001 précité, que le législateur fédéral ne puisse plus, à raison de sa compétence en matière de sécurité sociale, instituer aucune prestation dans les matières pour lesquelles les communautés et les régions sont compétentes, telle, en l'espèce, la politique familiale.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 83 et 84 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, lesquels sont libellés comme suit :

« Art. 83. L'article 107 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, remplacé par la loi du 22 février 1998 et modifié par la loi du 25 janvier 1999, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art 107. § 1er. Il est institué, à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, un Fonds d'équipements et de services collectifs qui peut intervenir dans les frais d'accueil de chaque enfant bénéficiaire d'allocations familiales en vertu des présentes lois, au sein des services suivants :

1° les services chargés de l'accueil des enfants de 2,5 à 12 ans en dehors des heures régulières d'école;

2° les services chargés de l'accueil d'enfants malades de 0 à 12 ans;

3° les services qui, en dehors de leurs heures d'ouverture normales, sont chargés d'accueillir avec souplesse des enfants de 0 à 12 ans;

4° les services chargés de l'accueil d'urgence d'enfants de 0 à 3 ans.

Le Fonds est géré par le Comité de gestion de l'Office.

§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avis du Comité de gestion de l'Office :

1° les modalités et les conditions dans lesquelles le financement par le Fonds peut être opéré;

2° les avantages auxquels il peut être prétendu à charge du Fonds et les conditions d'octroi de ceux-ci.

§ 3. Le Comité de gestion de l'Office détermine dans un règlement spécial toutes les autres modalités d'application afférentes au fonctionnement du Fonds. Ce règlement entre en vigueur après approbation du ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions. Cette approbation est donnée dans les 3 mois, à défaut de laquelle elle est censée avoir été donnée.

§ 4. Le Fonds est financé par tous les moyens financiers qui lui sont alloués par ou en vertu d'une loi. Au cas où les dépenses globales à consentir en faveur des enfants bénéficiaires accueillis par les services visés au § 1er dépassent les moyens financiers globaux mis à la disposition du Fonds, les interventions de celui-ci sont diminuées proportionnellement selon les modalités fixées par le règlement spécial.

§ 5. Les frais de fonctionnement du Fonds sont mis à charge de ce Fonds.

§ 6. Chaque année, avant le 31 mars, le Comité de gestion de l'Office rend compte au ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions de la gestion de ce Fonds. ’

Art. 84. L'article 83 entre en vigueur à une date fixée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les dispositions transitoires. »

B.2. Sur la base de l'article 83 attaqué de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, le Fonds d'équipements et de services collectifs (ci-après : le Fonds) peut intervenir dans les frais d'accueil d'enfants bénéficiaires d'allocations familiales en vertu des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. Selon l'exposé des motifs de l'article 83 entrepris, cette intervention, qui est financée par une cotisation à charge des employeurs assimilée à une cotisation de sécurité sociale, est uniquement payée sur la base de la présence des enfants bénéficiaires précités dans des structures d'accueil dont l'action est complémentaire par rapport à celle menée par les crèches classiques subsidiées, elles, par les communautés. Toujours selon les mêmes travaux préparatoires, cette intervention est payée au titre de montant forfaitaire, à instituer par arrêté royal, par journée de présence dans ces structures d'accueil. Le mécanisme d'octroi de l'intervention aux structures d'accueil au bénéfice des destinataires finaux que constituent les enfants bénéficiaires d'allocations familiales est jugé adéquat parce que les subsides versés par le Fonds vont finalement permettre d'alléger la contribution des familles concernées au financement de l'accueil de leurs enfants (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/001 et DOC 50-2125/001, pp. 70-72).

B.3.1. Le moyen unique est pris de la violation de l'article 128, § 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'en prévoyant l'organisation et le financement des services d'accueil d'enfants visés à l'article 107, § 1er, alinéa 1er, 1° à 4°, des lois coordonnées précitées, le législateur fédéral a réglé une matière qui doit être considérée comme une forme d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants et qui est attribuée exclusivement aux communautés.

B.3.2. Le Conseil des ministres soutient que la mesure entreprise règle une matière qui relève de la sécurité sociale, matière qui entre dans la compétence du législateur fédéral selon l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.4.1. L'article 128, § 1er, de la Constitution dispose :

« Les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités. »

B.4.2. Aux termes de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières personnalisables sont, en matière d'aide aux personnes :

« La politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants; ».

B.4.3. Il se déduit de ces dispositions que le Constituant et le législateur spécial ont entendu confier aux communautés, au titre des matières personnalisables, toute la matière de l'aide aux personnes et que celle-ci comprend notamment l'aide et l'assistance aux familles et aux enfants. Pour ce motif, les communautés sont notamment compétentes pour l'aide et l'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux enfants, en ce compris la politique d'accueil des enfants, soit que cette aide et cette assistance soient données directement, soit qu'elle se fasse par la voie d'associations et d'institutions, ainsi que pour l'aide morale et sociale à la famille, notamment par l'agrégation et la subordination des services d'aide aux familles, des centres de formation d'aides familiales et des maisons maternelles (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 7).

B.4.4. L'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée dispose :

« [...]

L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

[...]

12° le droit du travail et la sécurité sociale. »

B.4.5. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, les prestations familiales sont considérées comme une des branches de la sécurité sociale (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 125).

B.5. Le Fonds d'équipements et de services collectifs, qui a été institué à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, est géré par le comité de gestion de cet Office (article 107, § 1er, dernier alinéa actuel) et est actuellement financé par une cotisation de 0,05 p.c. à charge des employeurs, cotisation qui est assimilée à une cotisation de sécurité sociale (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/001 et DOC 50-2125/001, pp. 70-71). Le Fonds est par ailleurs le résultat d'une concertation sociale dont l'objectif était, notamment, de favoriser la flexibilité du marché de l'emploi.

A cet égard, le Fonds relève de la matière réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Le législateur fédéral était donc compétent pour adopter la première phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 1er, jusqu'aux mots « en vertu des présentes lois » (dans la version française), le paragraphe 2, le paragraphe 3, le paragraphe 5 et le paragraphe 6 de l'article 107 attaqué.

B.6. Toutefois, la Cour doit encore examiner si la mission confiée au Fonds, telle qu'elle est décrite dans la loi, relève de la compétence de l'autorité fédérale.

B.7.1. Le paragraphe 4 de l'article 107 est compatible avec les règles répartitrices de compétences à condition que les termes « par ou en vertu d'une loi », utilisés à la première phrase, soient interprétés comme permettant d'alimenter le Fonds à l'aide de revenus provenant des cotisations de sécurité sociale ou de recettes assimilées à ces cotisations.

B.7.2. La réglementation contenue dans la deuxième phrase du paragraphe 4 est compatible avec la notion d'allocations familiales qui caractérise l'intervention, à condition que, ainsi que l'indique sans équivoque le texte français de cette disposition, la diminution

éventuelle des interventions concerne les dépenses « à consentir » en faveur des enfants bénéficiaires et non une récupération des interventions passées.

B.8.1. La suite de la première phrase (dans sa version française) de l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 107 est susceptible de plusieurs interprétations.

B.8.2. Si la notion de « services » utilisée dans cette disposition devait être interprétée en ce sens que le Fonds est habilité à accorder des subsides, directement à des « services », cette disposition serait incompatible avec les dispositions répartitrices de compétences, dès lors que, sur la base de l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, il appartient aux seules communautés de mener la politique relative aux structures d'accueil des enfants, en ce compris leur subventionnement et leur tarification.

B.8.3. Si cette même notion de « services » est interprétée en ce sens qu'un complément d'allocations familiales est payé en faveur des attributaires d'allocations familiales pour travailleurs salariés, au titre d'intervention dans les frais d'accueil d'enfants qui sont bénéficiaires d'allocations familiales en vertu de la législation actuelle et qui sont confiés, aux conditions mentionnées dans la loi, à des structures d'accueil d'enfants pour lesquelles les communautés sont compétentes, l'intervention doit être considérée comme une prestation de sécurité sociale relevant de la compétence fédérale.

B.9. Dès lors qu'il faut postuler que le législateur a entendu respecter les limites des compétences qui lui sont attribuées, la loi attaquée doit s'interpréter de la manière, indiquée en B.7.1, B.7.2 et B.8.3, qui la rend compatible avec les dispositions répartitrices de compétences.

B.10. Sous ces réserves d'interprétation, le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

sous les réserves d'interprétation exprimées en B.7.1, B.7.2 et B.8.3, rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 16 juin 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts