

Numéro du rôle : 4167
Arrêt n° 23/2008 du 21 février 2008

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 42, § 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 Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, 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 et procédure*

Par jugement du 6 février 2007 en cause de Vincent Colassin et Caroline Giraud contre l'ASBL « Caisse d'allocations familiales UCM », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 mars 2007, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42, § 1er, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole-t-il les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison les uns avec les autres,

en ce qu'il oblige à opérer un choix entre les allocataires et impose, lorsqu'il y a plusieurs allocataires, que ceux-ci aient la même résidence principale et soient des conjoints ou des personnes formant un ménage de fait,

et en ce que, dès lors, pour la détermination du rang de l'enfant né de la seconde union d'un parent attributaire mais non allocataire à l'égard des enfants issus d'une précédente union et qu'il héberge de manière égalitaire avec l'autre parent, il n'est pas tenu compte de ceux-ci,

alors que pour la détermination du rang de l'enfant né d'une seconde union de l'autre parent, allocataire à l'égard des enfants communs dont il partage la garde, il en est tenu compte,

et ce alors précisément que la loi du 18 juillet 2006 a voulu privilégier l'hébergement égalitaire des enfants dont les parents sont séparés ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 7 novembre 2007 :

- a comparu Me B. Van Hyfte *loco* Me J. Vanden Eynde et Me J.-M. Wolter, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Après avoir eu trois enfants d'une précédente union, Vincent Colassin a eu un quatrième enfant, pour lequel il sollicite devant le juge *a quo* des allocations familiales pour un enfant de quatrième rang, alors que la caisse d'allocations familiales avait accordé le montant de ces allocations pour un enfant de premier rang.

Dans la convention de divorce par consentement mutuel, il est précisé que Vincent Colassin demeure l'attributaire des allocations familiales, tandis que son ex-épouse demeure l'allocataire des allocations des trois enfants nés du mariage. Les pièces révèlent toutefois que les charges des enfants sont en réalité réparties entre les deux parents sur la base de décomptes internes. L'ex-épouse de Vincent Colassin a également eu un enfant d'un second ménage, auquel a été reconnu la qualité de quatrième enfant.

L'auditeur du travail a émis un avis sur la détermination du rang du quatrième enfant de Vincent Colassin, constatant que, s'il est compréhensible que le législateur ne souhaite pas cumuler les rangs des enfants dans les familles recomposées, l'article 42, § 1er, des lois coordonnées a toutefois pour conséquence que la valeur de l'enfant varie selon que son parent est ou non allocataire d'allocations familiales pour d'autres enfants. En l'absence d'intervention législative, l'auditeur du travail propose donc qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour.

Le juge *a quo* rappelle qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la notion de rang pour l'octroi des allocations familiales tend à compenser la charge d'un enfant, en partant du postulat que cette charge augmente avec la taille du ménage. Toutefois, cette jurisprudence n'a envisagé que la situation où les enfants résident principalement chez l'un des deux parents, et non celle où les enfants sont hébergés de manière égalitaire par chacun des deux parents.

Or, cette situation de garde alternée est appelée à devenir la norme en cas de séparation des parents, puisque la loi du 18 juillet 2006 pose comme principe de privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant dont les parents sont séparés.

Alors que l'article 69 des lois coordonnées permet de déroger au paiement exclusif des allocations à un des deux parents, l'article 42 des lois coordonnées oblige quant à lui à opérer un choix entre les allocataires lorsqu'ils sont séparés, sans prendre ainsi en compte la situation effective de l'éducation des enfants dans le contexte familial concret.

Estimant qu'il peut en résulter une situation inégalitaire entre les enfants, selon qu'ils sont hébergés de manière égalitaire ou non par leurs parents, le juge *a quo* a donc décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres rappelle que les allocations familiales sont des ressources affectées à l'entretien et à l'éducation d'un enfant.

Après que la loi du 13 avril 1995 eut remplacé le principe d'autorité parentale exclusive par celui d'autorité parentale conjointe en vertu duquel les parents assument conjointement, sauf exception, l'hébergement, l'entretien et l'éducation des enfants, la disposition en cause a d'ailleurs été modifiée et pose le principe que les allocations familiales sont accordées en fonction du nombre d'enfants bénéficiaires de l'allocataire ou, sous conditions, des allocataires, indépendamment du fait que l'attributaire se trouve dans le ménage ou en dehors de celui-ci.

L'article 69 des lois coordonnées a également été modifié en 1997 afin de viser la situation où les parents séparés exercent l'autorité parentale conjointe, et attribue à la mère la qualité d'allocataire de principe.

A.2.1. En ce qui concerne le choix qu'imposerait l'article 42 des lois coordonnées, le Conseil des ministres constate que cette disposition ne détermine pas la qualité d'allocataire, mais concerne uniquement le montant des prestations familiales en fonction du nombre d'enfants. C'est l'article 69 qui concerne la détermination de

l'allocataire et il n'y a pluralité d'allocataires dans un même ménage qu'en cas de familles recomposées qui regroupent des enfants bénéficiaires nés de parents différents.

Le Conseil des ministres suggère donc de reformuler la question en visant l'article 69 des lois coordonnées.

A.2.2. L'attribution de principe de la qualité d'allocataire à la mère, prévue par l'article 69 des lois coordonnées, instaure une présomption qui tend à faciliter le paiement des allocations familiales et participe donc, en tant qu'outil efficace de gestion du régime des allocations familiales, à l'intérêt général. Ce système n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'il existe des hypothèses, notamment en cas de garde alternée, permettant de déroger à cette qualité d'allocataire.

A.3.1. En ce qui concerne la détermination du rang de l'enfant, le Conseil des ministres rappelle qu'en cas de séparation, le groupement des enfants pour la détermination de leur rang se fait autour de l'allocataire. Le fait que l'attributaire ne puisse procéder à ce même groupement lorsqu'il n'est pas allocataire, alors qu'il assume la garde alternée des enfants, n'a toutefois pas d'effets disproportionnés.

En effet, le système des allocations familiales part de deux présomptions, celle que l'attributaire est le père et celle que l'allocataire est la mère. Ce système n'est pas disproportionné puisque ces présomptions peuvent être corrigées en cas d'hébergement égalitaire, ce qui n'a toutefois pas été le cas en l'espèce.

En effet, c'est la convention de divorce par consentement mutuel qui a conféré à un des parents la qualité d'allocataire, de sorte que la situation critiquée devant le juge *a quo* résulte de cette convention et non d'une inconstitutionnalité.

A.3.2. Compte tenu des impératifs budgétaires, il est raisonnable pour le législateur de ne rattacher les enfants bénéficiaires qu'à un seul ménage, et de ne pas comptabiliser les enfants bénéficiaires deux fois dans deux ménages différents du fait d'un divorce ou d'une séparation. Si tel était le cas, il en résulterait des différences injustifiées entre allocataires et enfants bénéficiaires, selon qu'ils participent ou non à des familles recomposées.

L'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2006 - qui n'est d'ailleurs pas applicable au litige pendant - ne peut conduire à une autre conclusion. En effet, si cette loi privilégie la garde alternée, elle ne prévoit toutefois pas d'adaptation du système d'allocations familiales et c'est au seul législateur qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'une réforme. Par ailleurs, la prise en compte des enfants bénéficiaires dans le ménage de l'attributaire et dans le ménage de l'allocataire aurait des effets totalement disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

Enfin, l'invocation de l'article 22, en combinaison avec les articles 10 et 11, de la Constitution ne conduit pas à un autre constat que celui de la constitutionnalité de la disposition en cause.

- B -

B.1.1. Conformément aux articles 40 et 42 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939 (ci-après : lois coordonnées), le montant des allocations familiales accordées par enfant varie en fonction du rang qu'occupe cet enfant au sein du ménage, ce rang étant déterminé en tenant compte de la chronologie des naissances des enfants. L'allocation est la moins élevée pour le premier enfant et la plus élevée à partir du troisième enfant et pour chacun des suivants.

B.1.2. La question préjudicielle porte sur l'article 42, § 1er, des lois coordonnées, qui dispose :

« § 1er. 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, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties et des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique.

Les allocations familiales sont accordées compte tenu du nombre d'enfants bénéficiaires, lorsqu'elles sont payées à un seul allocataire.

Lorsqu'il y a plusieurs allocataires, pour la détermination du rang visée à l'alinéa 1er, il est tenu compte de l'ensemble des enfants bénéficiaires aux conditions suivantes :

1° les allocataires doivent avoir la même résidence principale au sens de l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, exception faite des cas dans lesquels il ressort d'autres documents officiels produits à cet effet, que la cohabitation des allocataires est effective bien qu'elle ne corresponde pas ou plus avec l'information obtenue auprès du Registre national;

2° les allocataires doivent être, soit conjoints, soit parents ou alliés au premier, au deuxième ou au troisième degré, soit des personnes déclarant former un ménage de fait. Cette déclaration vaut jusqu'à preuve du contraire. La parenté acquise par adoption est prise en considération.

[...] ».

B.2. Il ressort des faits et de la motivation du jugement de renvoi que la Cour est interrogée sur la 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 l'un de leurs parents est ou non allocataire à l'égard d'enfants plus âgés nés d'une union précédente et dont la charge est assumée de manière égalitaire par les parents séparés.

B.3. La réglementation, telle qu'elle est soumise à la Cour, a été instaurée par l'arrêté royal du 21 avril 1997 « portant certaines dispositions relatives aux prestations familiales en exécution de l'article 21 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », confirmé par la loi du 12 décembre 1997.

Selon le rapport au Roi, l'arrêté royal précité entend « adapter le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés aux modifications des conditions sociales et, plus particulièrement, aux différentes formes de ménage. La manière dont le groupement des enfants doit être opéré pour le calcul du rang de l'enfant a fait l'objet d'une nouvelle approche. La notion de rang de l'enfant part du postulat que la charge à supporter par la famille augmente en fonction de sa taille. [...] le groupement doit se faire [désormais] autour de l'allocataire, c'est-à-dire la personne qui élève l'enfant et à qui les allocations familiales sont payées, ou autour des allocataires dans le même ménage » (*Moniteur belge* du 30 avril 1997, pp. 10514-10515).

B.4.1. L'octroi d'allocations familiales vise 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 de la charge de l'enfant dans sa famille.

B.4.2. Le principe pour la détermination du rang est que le groupement des enfants bénéficiaires doit se faire autour de l'allocataire lorsque les allocations sont payées à un seul allocataire, ou autour de plusieurs allocataires lorsqu'ils ont la même résidence principale et ont un lien de parenté ou forment un ménage de fait.

Ce groupement tend à prendre en considération la charge de l'enfant dans la famille, tout en évitant, en cas de séparation des parents, de cumuler le rang des enfants qui pourraient naître d'unions postérieures.

B.5.1. L'article 69 des lois coordonnées, modifié par l'arrêté royal précité du 21 avril 1997, dispose :

« § 1er. Les allocations familiales et de naissance sont payées à la mère.

Si la mère n'élève pas effectivement l'enfant, les allocations familiales sont payées à la personne physique ou morale qui remplit ce rôle.

Lorsque les deux parents qui ne cohabitent pas exercent conjointement l'autorité parentale au sens de l'article 374 du Code civil et que l'enfant n'est pas élevé exclusivement ou principalement par un autre allocataire, les allocations sont payées intégralement à la mère. Toutefois, les allocations familiales sont payées intégralement au père, à sa demande, lorsque l'enfant et lui-même ont la même résidence principale au sens de l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. A la demande des deux parents, le versement peut être effectué sur un compte auquel ils ont l'un et l'autre accès. Lorsque les parents ne s'accordent pas sur l'attribution des allocations familiales, ils peuvent demander au Tribunal du travail de désigner l'allocataire et ce dans l'intérêt de l'enfant.

La prime d'adoption est payée à l'adoptant.

Si les époux ou les cohabitants, au sens de l'article 343 du Code civil, ont adopté ensemble l'enfant, ils désignent celui d'entre eux à qui la prime d'adoption est payée. En cas de contestation ou de non-désignation, la prime est payée à l'adoptante si les époux ou les cohabitants sont de sexe différent, ou au plus âgé des époux ou des cohabitants lorsque ceux-ci sont de même sexe.

[...] ».

B.5.2. L'article 69 des lois coordonnées concerne la désignation de l'allocataire, à savoir la personne à laquelle sont versées les allocations familiales.

Le principe est, selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal précité du 21 avril 1997, que « les allocations familiales sont payées à la personne qui élève effectivement l'enfant » (*Moniteur belge* du 30 avril 1997, p. 10515).

La mère, qui « est réputée élever l'enfant » (*ibid.*), se voit reconnaître la qualité d'allocataire de principe, y compris lorsque les parents séparés exercent l'autorité parentale conjointe.

L'article 69 des lois coordonnées prévoit toutefois qu'« à la demande des deux parents, le versement peut être effectué sur un compte auquel ils ont l'un et l'autre accès ».

B.5.3. C'est par conséquent l'article 69 des lois coordonnées qui règle la désignation de l'allocataire, notamment lorsque l'autorité parentale est exercée conjointement, ce qui est en

principe le cas puisque la loi du 13 avril 1995 a introduit dans l'article 374 du Code civil le principe de l'exercice conjoint de l'autorité parentale.

L'exercice conjoint de l'autorité parentale, qui suppose que les parents assument conjointement la charge financière des enfants, n'implique toutefois pas nécessairement l'hébergement égalitaire par les parents séparés, cette forme d'hébergement n'ayant été privilégiée par le législateur que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2006 « tendant à privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant dont les parents sont séparés et réglant l'exécution forcée en matière d'hébergement d'enfant », qui a notamment modifié l'article 374 du Code civil.

B.5.4. Lorsque, toutefois, les enfants sont hébergés de manière égalitaire par les parents séparés, ce que le législateur souhaite privilégier depuis la loi du 18 juillet 2006, leur charge est effectivement assumée par les parents de manière égalitaire, et cette répartition de la charge effective de l'enfant entre les parents séparés devrait en principe être prise en compte dans le système d'octroi des allocations familiales, dès lors que celui-ci tend à compenser la charge réelle de l'enfant dans la famille.

B.6.1. La différence de traitement critiquée concerne non pas les enfants hébergés de manière égalitaire par des parents séparés, mais les enfants nés d'une seconde union de chacun des deux parents séparés avec une tierce personne.

En pareille hypothèse de recomposition des familles, la détermination du rang de l'enfant par la prise en compte des autres enfants bénéficiaires d'une union précédente d'un de ses parents dépend de la qualité d'allocataire dudit parent.

B.6.2. L'article 42, § 1er, alinéas 2 et 3, des lois coordonnées a en effet pour conséquence que les enfants bénéficiaires ne sont pris en compte, pour la détermination du rang à prendre en considération pour le calcul du montant des allocations de l'enfant né d'une

seconde union, que lorsque les allocations familiales sont payées soit à un seul allocataire, soit à des parents allocataires qui ne sont pas séparés.

L'article 42, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées empêche par contre de prendre en compte, à l'égard de l'enfant du parent non allocataire, pour la détermination du rang à prendre en considération pour le calcul du montant des allocations, les enfants bénéficiaires d'une union précédente, même si les parents séparés hébergent leurs enfants de manière égalitaire.

B.7.1. En empêchant que des parents séparés qui hébergent leurs enfants de manière égalitaire se voient reconnaître chacun la qualité d'allocataire, l'article 42, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées a pour conséquence qu'un seul des parents pourra bénéficier de la prise en compte des enfants nés de l'union précédente, pour la détermination du rang des enfants nés d'une seconde union.

Cette disposition est justifiée par l'objectif légitime que des enfants ne soient pas deux fois pris en compte pour la détermination du montant des allocations des autres enfants de chacun de leurs parents.

B.7.2. La circonstance que la qualité d'allocataire ait été attribuée à un des parents dans la convention de divorce est donc indifférente, puisque la disposition en cause empêche en toute hypothèse que la qualité d'allocataire soit reconnue à chaque parent séparé.

Bien qu'un de leurs parents assume partiellement la charge des enfants nés d'une précédente union, le rang de certains enfants ne pourra donc pas être déterminé en prenant en compte cette charge effectivement assumée.

Cette différence de traitement entre enfants bénéficiaires quant à la détermination du rang qu'ils occupent dans le ménage, en fonction du groupement autour du seul parent allocataire, n'est pas raisonnablement justifiée 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 et de la situation effective de l'éducation des enfants dans le contexte familial concret.

B.7.3. S'il est légitime que le législateur souhaite éviter que tous les enfants de parents séparés cumulent des montants d'allocations familiales élevés, en bénéficiant de la prise en compte des enfants nés d'une union précédente, qui interviendraient donc deux fois dans un groupement pour la détermination du rang, il est toutefois disproportionné d'admettre, d'une part, qu'il faut privilégier l'hébergement égalitaire et par conséquent la répartition de la charge des enfants entre les parents séparés, tout en refusant, d'autre part, que la qualité d'allocataire soit prise en compte, à tout le moins partiellement, pour les enfants nés d'une seconde union.

Cette différence de traitement injustifiée ne trouve toutefois pas sa source dans la disposition en cause, mais dans l'absence de disposition législative qui permette de prendre en compte, pour déterminer le rang des enfants, la charge effectivement assumée par chaque parent dans l'hébergement et l'éducation de leurs enfants nés d'une précédente union, lorsque ces enfants sont hébergés de manière égalitaire par les parents.

C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, de quelle manière et dans quelle mesure la charge effectivement assumée par les parents pour leurs enfants doit être prise en compte, dans le cas de familles dites « recomposées ».

B.7.4. Pour le surplus, l'article 22 de la Constitution invoqué n'est pas de nature à conduire à une autre conclusion.

B.8. Il découle de ce qui précède que la différence de traitement dénoncée n'a pas son siège dans l'article 42 des lois coordonnées, de telle sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 42, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, ne viole pas les articles 10, 11 et 22 de la Constitution.

- L'absence de disposition législative qui permette de prendre en compte, pour déterminer le rang des enfants, la charge effectivement assumée par chacun des parents dans l'hébergement et l'éducation de leurs enfants nés d'une précédente union, lorsque ces enfants sont hébergés de manière égalitaire par les parents, viole 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, à l'audience publique du 21 février 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior