

Numéro du rôle : 5910
Arrêt n° 155/2014 du 23 octobre 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 21 mai 2014 en cause de Lithy Yefa contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 mai 2014, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, en ce qu'il a pour conséquence que le ressortissant étranger, autorisé au séjour, mais séjournant en Belgique depuis moins de 5 ans, et ayant à sa charge plusieurs enfants dont l'un n'est pas belge ou ressortissant de l'Union européenne, subit une réduction des allocations équivalentes aux allocations normalement dues pour le plus jeune de ces enfants, alors que si cet étranger n'avait à sa charge que des enfants belges ou ressortissants de l'Union européenne, il obtiendrait des allocations pour tous ces enfants, fixées en fonction du rang de chacun d'eux, traitant ainsi de manière différente des familles qui notamment en ce qui concerne leur vocation à séjourner de manière durable en Belgique, se trouvent dans des situations comparables ? ».

Le 18 juin 2014, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Lithy Yefa, assistée et représentée par Me G. Lénelle, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire justificatif.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour du travail de Bruxelles est saisie d'un appel tendant à réformer le jugement du Tribunal du travail de Bruxelles qui accorde des prestations familiales garanties pour les mois de février 2008 à août 2008 pour l'enfant A. de la partie appelante et rejette la demande en ce qui concerne l'enfant B.

La partie appelante est de nationalité congolaise et dispose d'un droit de séjour en Belgique. Elle a deux enfants : B., de nationalité congolaise, et A., de nationalité belge. Elle demande à la Cour du travail de Bruxelles d'accorder le droit aux prestations familiales garanties pour son enfant B.

Par arrêt du 22 décembre 2011, la Cour du travail de Bruxelles a soumis à la Cour une question préjudicielle portant sur la compatibilité de l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 191 de la Constitution, avec les articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 14 de cette Convention, ou encore avec les articles 2, paragraphe 2, et 26, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant, en ce qu'il s'applique au demandeur étranger qui est autorisé à séjourner en Belgique, dans la mesure où il sollicite les prestations familiales pour son enfant qui est ressortissant d'un Etat tiers à l'Union européenne, alors qu'il ne s'applique pas au même demandeur étranger dans la mesure où il sollicite les prestations familiales pour son autre enfant qui est de nationalité belge. La Cour

constitutionnelle a répondu, par son arrêt n° 12/2013 du 21 février 2013, que la disposition en cause n'était pas incompatible avec les normes de références citées dans la question.

La partie appelante devant la Cour du travail a ensuite évoqué le fait que la Cour constitutionnelle ne s'était pas prononcée sur la conformité de la même disposition législative aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour du travail cite plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui admettent que des prestations familiales entrent dans le champ d'application de la Convention précitée par le biais de son article 8, qui protège le droit à la vie familiale. Elle se réfère plus précisément à l'arrêt *Dhahbi c. Italie*, du 8 avril 2014. Elle estime qu'au vu de cette jurisprudence, il lui appartient de procéder au contrôle de conventionalité et d'ainsi confronter l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle constate cependant qu'en application de l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, elle ne pourra procéder à ce contrôle qu'après avoir soumis à la Cour une nouvelle question préjudicielle, portant sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 22, de la Constitution.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions prises en application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont proposé à la Cour de rendre un arrêt sur procédure préliminaire. Ils estimaient que, sur la base de considérations similaires à celles qui motivent l'arrêt n° 12/2013, la Cour pourrait être amenée à répondre par la négative à la présente question préjudicielle.

A.2.1. L'appelante devant la Cour d'appel relève que la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la compatibilité de la disposition en cause avec les droits liés au respect de la vie familiale. Elle fait valoir que le droit fondamental à la vie familiale comporte des aspects spécifiques. Elle considère que la différence de traitement visée par la question préjudicielle repose uniquement sur le critère de la nationalité et qu'elle n'est dès lors pas raisonnable.

A.2.2. Elle soutient qu'elle et son enfant non belge ont vocation à s'installer durablement en Belgique du fait de la nationalité belge de son second enfant et que le lien suffisant avec la Belgique est établi dans le chef de ses deux enfants de manière comparable. Elle souligne qu'elle n'a perçu des prestations familiales garanties que pour son enfant belge et que l'exclusion de l'octroi des prestations pour l'enfant non belge a une incidence sur le rang de l'enfant belge, qui est plus jeune et qui bénéficie d'allocations moins importantes que si son premier enfant en bénéficiait également. Elle ajoute que la question du lien qu'elle-même entretient avec la Belgique doit également s'analyser au regard du fait qu'elle est la mère d'un enfant belge et qu'elle a obtenu son droit de séjour sur cette base et que son enfant non belge, dont le droit de séjour est lié au sien, a également un lien fort avec la Belgique. Elle en conclut que, non seulement elle a un lien de rattachement fort avec la Belgique, mais qu'il en va de même de la cellule familiale prise dans son ensemble.

- B -

B.1. L'article 1er, alinéas 1er et 6 à 8, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties disposait, dans sa version applicable au litige pendant devant la juridiction *a quo* :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 10, les prestations familiales sont accordées, dans les conditions fixées par ou en vertu de la présente loi, en faveur de l'enfant qui est exclusivement ou principalement à la charge d'une personne physique qui réside en Belgique.

[...]

La personne physique visée à l'alinéa 1er doit avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande de prestations familiales garanties.

Sont dispensés de cette condition :

1° la personne qui tombe sous l'application du Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés, ainsi qu'aux membres de leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté;

2° l'apatride;

3° le réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

4° la personne non visée au 1° qui est ressortissante d'un Etat qui a ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne révisée;

Si la personne physique visée à l'alinéa 1er est étrangère, elle doit être admise ou autorisée à séjourner en Belgique ou à s'y établir, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour l'établissement et l'éloignement des étrangers.

[...] ».

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'alinéa 6 de la disposition précitée avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 22, de la Constitution, en ce qu'il s'applique au demandeur étranger qui est autorisé à séjourner en Belgique, dans la mesure où il sollicite les prestations familiales pour son enfant qui est ressortissant d'un Etat tiers à l'Union européenne, alors qu'il ne s'applique pas au même demandeur étranger dans la mesure où il sollicite les prestations familiales pour son autre enfant qui est de nationalité belge. En conséquence, les prestations familiales bénéficiant à l'enfant belge du demandeur sont réduites par rapport aux prestations familiales qu'obtiendrait le même demandeur si tous ses enfants étaient belges ou ressortissants de l'Union européenne, de sorte que la disposition en cause traiterait de manière différente des familles qui se trouvent dans des situations

comparables, notamment en ce qui concerne leur vocation à séjourner de manière durable en Belgique.

B.3. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.4.1. Par son arrêt n° 12/2013 du 21 février 2013, la Cour a répondu à une question préjudicielle posée par la même juridiction dans la même affaire pendante devant elle. Cette question invitait la Cour à se prononcer sur la compatibilité de l'alinéa 6 de la disposition précitée avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 191 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 2, paragraphe 2, et 26, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant.

B.4.2. Par son arrêt n° 12/2013 précité, la Cour a jugé :

« B.9. Pour répondre à la question préjudicielle, il y a lieu d'abord d'examiner si le critère de différenciation entre les personnes à la charge de qui sont les enfants bénéficiaires, tiré de l'exigence d'une condition de résidence préalable de cinq années en Belgique, n'est pas dépourvu de justification raisonnable.

B.10. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971 que l'objectif poursuivi par le législateur était d'instaurer un régime résiduel dans le secteur des allocations familiales :

‘ dans l'état actuel de la législation, certains enfants ne peuvent bénéficier des allocations familiales du fait qu'il n'y a, de leur chef, aucun attributaire, ni dans le régime des salariés ou des employés, ni dans celui des indépendants. D'où la nécessité de créer un régime résiduaire dans le secteur des allocations familiales ’ (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 576, rapport, p. 1).

B.11. Le législateur a pu, eu égard au caractère non contributif du régime résiduel des prestations familiales garanties, en subordonner le bénéfice à l'existence, dans le chef de l'adulte à la charge duquel se trouve l'enfant, d'un lien suffisant avec la Belgique, qui peut être considéré comme une ‘considération très forte’, visée dans l'arrêt, mentionné en B.5.2, *Koua Poirrez c. France* (§ 46) de la Cour européenne des droits de l'homme. Les articles 1er et 2 de la loi du 20 juillet 1971, nonobstant les modifications successives, ont toujours imposé

des conditions - nationalité ou résidence - d'obtention des prestations familiales garanties. Le législateur n'a tempéré ces exigences que pour traiter de manière identique les Belges et les ressortissants de l'Espace économique européen (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 352/1, p. 40) ainsi que les apatrides, les réfugiés et les personnes demandant les prestations familiales garanties en faveur d'enfants ressortissants d'un Etat européen visé à l'alinéa 7, 5°, de la disposition en cause ou étant apatrides ou réfugiés.

Par ailleurs, l'article 1er, alinéa 8, de la loi en cause dispose :

‘ Si la personne physique visée à l'alinéa 1er est étrangère, elle doit être admise ou autorisée à séjourner en Belgique ou à s'y établir, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour l'établissement et l'éloignement des étrangers ’.

Par ses arrêts n^{os} 110/2006, 48/2010 et 1/2012, la Cour a jugé que le législateur pouvait subordonner le bénéfice du régime résiduel à la condition d'un séjour régulier en Belgique.

B.12.1. Par son arrêt n° 62/2009 précité, la Cour a jugé que, lorsque l'enfant est Belge, l'exigence d'une résidence de cinq années au moins de l'attributaire qui ne peut bénéficier des dispenses prévues à l'article 1er, alinéa 7, de la loi du 20 juillet 1971, en plus de la condition de la résidence effective de l'enfant, apparaît comme disproportionnée par rapport au souci d'étendre le bénéfice du régime résiduel lorsqu'un lien suffisant avec l'Etat belge est établi : ‘ la qualité de Belge de l'enfant, la condition de résidence de l'enfant et l'exigence pour l'attributaire d'être admis ou autorisé à séjourner en Belgique ou à s'y établir, démontrent en effet à suffisance le rattachement recherché avec l'Etat belge et il n'apparaît pas raisonnablement justifié d'exiger en outre de l'attributaire une résidence préalable d'une certaine durée en Belgique ’ (B.7). La Cour a par conséquent jugé que, lorsque l'enfant en faveur duquel la prestation familiale est demandée, est Belge, le demandeur, compte tenu entre autres de cette qualité de son enfant, a démontré un lien suffisant avec la Belgique pour percevoir des prestations familiales garanties pour cet enfant. Pour se conformer à cet arrêt, le législateur a, par l'article 34 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, excepté les personnes à la charge desquelles se trouve un enfant de nationalité belge de la condition de résidence de cinq ans. Ce faisant, il a établi une différence de traitement entre les enfants bénéficiaires des prestations familiales garanties fondée sur leur nationalité. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée en B.5.2, une telle différence de traitement ne peut être admise que si elle est justifiée par des ‘ considérations très fortes ’.

B.12.2. Eu égard au caractère non contributif du régime résiduel des prestations familiales garanties, qui est financé par les pouvoirs publics et non par des cotisations, le législateur peut en réserver le bénéfice aux personnes qui sont supposées, en raison de leur situation individuelle, être installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative. L'objectif de réserver les moyens, par essence limités, octroyés au régime des prestations familiales garanties aux enfants dont il peut être présumé que leur séjour en Belgique est relativement stabilisé peut être considéré comme étant une ‘ considération très forte ’.

B.12.3. Ainsi qu'il est dit en B.11, le législateur a pu rechercher la preuve de ce rattachement avec la Belgique dans la situation de séjour de l'adulte à la charge de qui se trouve l'enfant bénéficiaire. Mais il a pu également considérer qu'il fallait, lorsque la nationalité de l'enfant montrait à elle seule un lien de rattachement avec la Belgique, prendre en compte le lien de rattachement non plus uniquement dans le chef de l'adulte, mais bien au niveau de la cellule formée par l'adulte et l'enfant. Il a donc pu estimer que le lien de rattachement suffisant avec la Belgique pouvait être démontré soit par la situation de l'adulte, et a ainsi exigé une condition de durée de résidence suffisante dans son chef, soit par celle de l'enfant. Dans ce cas, il a pu juger que la nationalité belge de l'enfant était un indicateur pertinent du lien de rattachement unissant la cellule formée par l'adulte et l'enfant à la Belgique.

B.13.1. En outre, des prestations sociales peuvent être demandées, dans les limites fixées par l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, s'il s'avère, en attendant qu'il soit satisfait aux conditions d'octroi des prestations familiales garanties, que les moyens de subsistance du demandeur ne lui permettent pas de pourvoir aux besoins réels et actuels de l'enfant, pour que sa santé et son développement soient garantis.

B.13.2. Par ailleurs, aux termes de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971, ' le ministre des Affaires sociales ou le fonctionnaire du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement qu'il désigne peut, dans des cas dignes d'intérêt, déroger aux conditions fixées à l'article 1er, alinéa 6 ' de cette loi.

B.14. La différence de traitement n'est pas dépourvue de justification raisonnable ».

B.5. En l'espèce, la combinaison des articles 10 et 11 de la Constitution avec l'article 22 de celle-ci ne conduit pas à une conclusion différente. En effet, dès lors que la différence de traitement entre les demandeurs de prestations familiales en faveur d'un enfant de nationalité belge et les demandeurs de prestations familiales en faveur d'un enfant qui possède la nationalité d'un Etat tiers à l'Union européenne est raisonnablement justifiée, la différence de traitement entre familles, découlant du fait que le calcul des prestations familiales dues à l'enfant de nationalité belge qui se trouve au sein d'une famille comprenant également un enfant de nationalité étrangère ne tient pas compte de la présence de ce dernier, qui est une conséquence logique de la première différence de traitement, est également raisonnablement justifiée.

B.6. Par ailleurs, la présence d'un enfant de nationalité belge au sein de la cellule familiale n'a pas nécessairement pour effet de modifier l'intensité du lien de rattachement des autres enfants, de nationalité étrangère, avec la Belgique. Cette présence n'impose pas, en conséquence, au législateur de renoncer à la vérification de ce lien dans le chef des autres

enfants de la cellule familiale et de l'adulte qui en assume la responsabilité de la même manière qu'il peut le faire dans le chef des enfants étrangers appartenant à une cellule familiale qui ne comprend pas d'enfant de nationalité belge.

B.7. Enfin, la juridiction *a quo* se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et notamment à l'arrêt *Dhahbi c. Italie*, dans lequel la Cour européenne rappelle que seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité et conclut en l'espèce que cette différence n'est pas proportionnée à l'objectif de protection des intérêts budgétaires poursuivi par l'Etat italien (CEDH, 8 avril 2014, *Dhahbi c. Italie*).

A cet égard, il y a lieu de relever que la notion de « considérations très fortes » revêt la même portée, dans ce contexte, que dans le cadre du contrôle par rapport à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Dès lors que la Cour a jugé, par son arrêt n° 12/2013 précité, que le législateur pouvait, eu égard au caractère non contributif du régime résiduel des prestations familiales garanties, en réserver le bénéfice aux personnes installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative, les mêmes motifs conduisent à répondre par la négative à la présente question préjudicielle.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties ne viole pas les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 22, de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 octobre 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels