

Numéro du rôle : 4741
Arrêt n° 21/2010 du 25 février 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 69, § 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Martens et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 25 juin 2009 en cause de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés contre A.R., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er juillet 2009, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 69, § 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés coordonnées le 19 décembre 1939, interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un administrateur provisoire désigné sur base de l'article 488*bis* du Code civil, à faire opposition, lorsque l'intérêt de l'enfant (personne protégée) l'exige, au paiement à la personne visée aux §§ 1er, 2 ou 2*bis* de ladite disposition, contrairement aux père, mère, adoptant, tuteur officieux, tuteur, curateur ou attributaire, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les articles 2, 3 et 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989, ainsi qu'avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant l'accès à un Tribunal en cas de contestations sur des droits et obligations à caractère civil ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 12 janvier 2010 :

- a comparu Me F. Belleflamme, qui comparaisait également *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et E. De Groot 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*

Le juge *a quo* est saisi d'un appel dirigé par l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ci-après : ONAFTS) contre un jugement du Tribunal du travail de Bruxelles déclarant non fondée la demande par laquelle l'ONAFTS entendait récupérer, à charge de A.R. (représentée par son administrateur provisoire Me Vincent Denoncin) des allocations familiales dont elle était le bénéficiaire.

A.R., née en mai 1982, fut placée sous administration provisoire en décembre 2001 alors que sa mère, avec qui elle vivait, se trouvait dans une situation financière délicate. De mars 2002 à mai 2003, les allocations familiales furent versées sur le compte ouvert pour A.R. par l'administrateur provisoire par l'ONAFTS (qui avait d'abord refusé de le faire); à ce moment, l'intéressée, âgée de 21 ans, perdit le bénéfice des allocations familiales.

En mars 2005, l'ONAFTS fit savoir à l'administrateur provisoire et à la mère de A.R. que les allocations familiales versées à l'administrateur provisoire l'avaient été à tort et auraient dû l'être à la mère; l'Office les versa à celle-ci, sous déduction d'une somme représentant des allocations familiales indûment perçues par la mère pour un autre enfant et réclamées par l'Office. L'ONAFTS ne prit pas contact avec l'administrateur provisoire avant de procéder à cette opération et l'assigna ensuite pour récupérer les sommes qui lui avaient été versées.

Devant le juge *a quo*, l'ONAFTS fait notamment valoir, pour justifier la révision décidée en mars 2005, que l'ordonnance du juge de paix désignant l'administrateur provisoire ne remettait pas en cause la qualité d'allocataire de la mère de A.R. Une circulaire n° 1277 du 21 avril 1994 prévoit certes le paiement des allocations à l'administrateur provisoire à condition que l'ordonnance qui le désigne ait été notifiée à la caisse d'allocations familiales concernée, mais l'ONAFTS invoque le caractère d'ordre public de l'article 69 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, dont le paragraphe 1er désigne un allocataire - en l'espèce, la mère -, et protège ainsi le bénéficiaire, de sorte qu'il est inutile à la fois de remplacer cette protection par celle que constitue la désignation d'un administrateur provisoire et de donner à l'article 69, § 3, une interprétation large permettant à celui-ci, comme aux autres personnes limitativement énumérées par cette disposition, de s'opposer à la poursuite des paiements à la personne censée élever l'enfant. Cette disposition a prévu un mécanisme de protection qui est juxtaposé à celui que constitue l'administration provisoire, laquelle ne se substitue pas à lui.

L'administrateur provisoire fait valoir que l'article 69, § 3, doit être interprété de manière large, de façon à lui permettre de faire opposition au paiement à l'allocataire et à éviter de créer ainsi une discrimination entre enfants, suivant qu'ils sont ou non pourvus d'un administrateur provisoire. Il n'a pu s'opposer au paiement fait à la mère en mars 2005, alors que, s'il en avait été informé et s'il avait pu saisir le juge de paix, celui-ci aurait assurément considéré, compte tenu de la situation financière de la mère, que les allocations devaient être versées dans les mains de l'administrateur.

Le juge *a quo* constate que l'administrateur provisoire avait été investi par le juge de paix de la mission « d'encaisser les allocations sociales et/ou les autres revenus » de la personne protégée mais n'a pas été averti par l'ONAFTS du paiement effectué en 2005; il a ainsi été privé de la possibilité de former opposition à ce paiement, alors que cette possibilité était ouverte à d'autres personnes par l'article 69, § 3, précité.

Il adresse dès lors à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres rappelle les faits de l'espèce et soutient à titre principal que la question posée ne présente aucune pertinence pour la solution du litige; elle est purement théorique dès lors que le juge *a quo* indique que l'administrateur provisoire n'a pas pu ou n'a pas voulu tenter de faire usage de la possibilité de former l'opposition en cause. Le juge s'abstient en outre d'examiner pourquoi l'administrateur provisoire n'a pas demandé l'annulation de la décision prise en mars 2005 par l'ONAFTS et ne s'est pas opposé au paiement des allocations à la mère de A.R. dans une procédure qui aurait pu être assortie d'une question préjudicielle. En réalité, le juge *a quo* considère que le comportement de l'Office a privé l'administrateur provisoire de la possibilité de former une opposition. Il considère ainsi que la procédure d'opposition était effectivement ouverte et l'on ne voit pas alors la nécessité de poser une question préjudicielle portant sur une disposition interprétée comme ne la permettant pas.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient, à titre subsidiaire, que l'administrateur provisoire ne se trouve pas dans une situation similaire à celle des personnes énumérées par la disposition en cause. En effet, les allocations familiales n'entrent pas dans le patrimoine de l'enfant lui-même, mais dans celui de la personne qui l'éduque. La plupart des personnes citées par l'article 69, § 3, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 sont ainsi attributaires d'allocations familiales, c'est-à-dire qu'elles ouvrent le droit aux allocations familiales (père, mère, adoptant, tuteur officieux, tuteur, attributaire). Les deux dernières hypothèses correspondent à des situations dans lesquelles soit la personne considérée peut recevoir le paiement des allocations familiales (le tuteur, dans les cas prévus à l'article 70 des lois coordonnées du 19 décembre 1939), soit la personne considérée représente l'enfant dans les cas exceptionnels où celui-ci a droit à ce que les allocations familiales lui soient directement versées (le curateur, pour le mineur émancipé prévu à l'article 69, § 2, précité). L'administrateur provisoire d'un enfant majeur ne correspond à aucune de ces hypothèses. Dès lors que ni l'administrateur provisoire ni la personne qu'il représente n'ont droit à ce que les allocations familiales leur soient personnellement versées, il n'y a pas de raison de reconnaître au premier les mêmes droits que ceux reconnus par la disposition en cause aux personnes qu'elle vise. En décider autrement créerait une discrimination entre l'enfant majeur protégé par un administrateur provisoire, dont le représentant disposerait du droit de faire opposition, et l'enfant majeur qui n'est pas sous administration provisoire, qui se trouve dans la même situation de ne pas pouvoir recevoir personnellement les allocations familiales et qui, lui, ne disposerait pas du droit de former opposition.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste en outre la référence faite par le juge *a quo* aux articles 2, 3 et 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant, dès lors que les parties au litige avaient plus de 18 ans, ainsi qu'à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui ne prévoit pas pour l'Etat d'obligation de mettre en place des voies de recours.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 69, § 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939. L'article 69 dispose :

« § 1er. Les allocations familiales et de naissance sont payées à la mère. En cas d'adoption plénière de l'enfant par deux personnes de même sexe, les allocations familiales sont payées à la plus âgée des adoptantes.

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 dater de sa demande, si l'enfant et lui-même ont, à cette date, 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.

Lorsque l'un des parents conteste l'opportunité du paiement des allocations familiales réalisé en vertu des dispositions de l'alinéa 3, il peut demander au tribunal du travail de le désigner comme allocataire, dans l'intérêt de l'enfant. Cette désignation produit ses effets le

premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la décision du tribunal est notifiée à l'organisme d'allocations familiales compétent.

Dans les situations visées à l'alinéa 3, le versement des allocations familiales peut, à la demande des deux parents, être effectué sur un compte auquel ils ont l'un et l'autre accès.

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.

§ 2. Les allocations familiales sont payées à l'enfant bénéficiaire lui-même :

a) s'il est marié;

b) s'il est émancipé ou a atteint l'âge de 16 ans et ne réside pas avec la personne visée au § 1er. Cette dernière condition est établie par des résidences principales séparées, au sens de l'article 3, alinéa 1er, 5° de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ou par d'autres documents officiels produits à cet effet, attestant que l'information portée par le Registre ne correspond pas ou plus à la réalité;

c) s'il est lui-même allocataire pour un ou plusieurs de ses enfants.

Toutefois, l'enfant visé dans le présent paragraphe peut désigner, dans son propre intérêt, une autre personne comme allocataire, à condition que celle-ci soit avec l'enfant dans un lien de parenté ou d'alliance au premier degré. La parenté acquise par adoption est prise en considération.

L'enfant visé dans le présent paragraphe est capable d'ester lui-même en justice comme demandeur ou défendeur dans les litiges relatifs aux droits aux allocations familiales.

§ 2bis. Par dérogation aux §§ 1er et 2, le Roi détermine la personne qui peut être désignée comme allocataire en cas d'enlèvement de l'enfant. Il détermine également ce qu'il faut entendre par enlèvement de l'enfant ainsi que la période durant laquelle cette personne peut être allocataire.

§ 3. Si l'intérêt de l'enfant l'exige, le père, la mère, l'adoptant, le tuteur officieux, le tuteur, le curateur ou l'attributaire, selon le cas, peut faire opposition au paiement à la personne visée aux §§ 1er, 2 ou 2bis, conformément à l'article 594, 8°, du Code judiciaire ».

B.2.1. L'article 69, § 3, précité, crée une différence de traitement entre les père, mère, adoptant, tuteur officieux, tuteur, curateur ou attributaire, d'une part, et l'administrateur provisoire, d'autre part, seuls les premiers étant habilités à faire opposition, dans l'intérêt du bénéficiaire des allocations familiales, au paiement de celles-ci aux personnes désignées par l'article 69, §§ 1er, 2 et 2bis.

B.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir, à titre principal, que la question préjudicielle ne serait pas pertinente pour la résolution du litige parce que le juge *a quo*, en indiquant dans ses motifs que des manœuvres de la partie adverse auraient empêché l'administrateur provisoire de faire opposition, considérerait donc que l'opposition est bel et bien une voie de recours ouverte à celui-ci; cela rendrait superflu l'examen de la constitutionnalité d'une disposition interprétée comme ne permettant pas cette opposition.

B.2.3. Il n'appartient ni aux parties ni, en règle, à la Cour de contester la pertinence des questions préjudicielles qu'un juge adresse à celle-ci. La simple circonstance que le juge indique qu'une partie n'a pas été, en fait, en mesure d'exercer une voie de recours n'implique pas qu'il ne puisse avoir égard, pour trancher un litige portant sur les droits de cette partie, à la réponse à une question préjudicielle portant sur la constitutionnalité d'une disposition interprétée comme n'ouvrant pas à cette partie une voie de recours.

B.3.1. L'article 488bis, a) à k), du Code civil règle l'administration provisoire des biens appartenant à un majeur qui, en raison de son état de santé, est totalement ou partiellement hors d'état de gérer ses biens, fût-ce temporairement.

B.3.2. L'article 488bis, a), du Code civil, inséré par l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 « relative à la protection des biens des personnes totalement ou partiellement incapables d'en assumer la gestion en raison de leur état physique ou mental », dispose :

« Le majeur qui, en raison de son état de santé, est totalement ou partiellement hors d'état de gérer ses biens, fût-ce temporairement, peut, en vue de la protection de ceux-ci, être pourvu d'un administrateur provisoire, lorsqu'il n'est pas déjà pourvu d'un représentant légal ».

B.3.3. L'administrateur provisoire est désigné par le juge de paix, conformément à l'article 488*bis*, c), § 1er, du Code civil. L'article 488*bis*, f), du même Code définit sa mission.

B.3.4. Cette mission consiste à « gérer, en bon père de famille, les biens de la personne protégée ou d'assister [celle-ci] dans cette gestion » (article 488*bis*, f), § 1er, alinéa 1er).

Les pouvoirs de l'administrateur provisoire sont définis par le juge (article 488*bis*, f), § 2, alinéa 1er) et il est « tenu [par la loi] de requérir l'application de la législation sociale en faveur de la personne protégée » (article 488*bis*, f), § 5). Le cas échéant, il peut être habilité par le juge à percevoir les prestations sociales, telles les allocations familiales.

B.4. L'article 69, § 3, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 précitées permet au père, à la mère, à l'adoptant, au tuteur officieux, au tuteur, au curateur ou à l'attributaire, selon le cas, de faire opposition au paiement des allocations familiales à la mère, au père, à l'enfant bénéficiaire ou à la personne désignée comme allocataire en cas d'enlèvement de l'enfant. Cette possibilité d'opposition, prévue « si l'intérêt de l'enfant l'exige », était à l'origine ouverte au seul père et fut, lors de modifications ultérieures des lois coordonnées, étendue aux différentes personnes énumérées par la disposition reproduite en B.1.

B.5. La possibilité de former opposition offerte à ces personnes par la disposition en cause et les pouvoirs dont est investi l'administrateur provisoire ont en commun de viser à protéger les intérêts de la personne dont celles-là et celui-ci ont la charge. Il ne se justifie pas, par conséquent, que l'administrateur provisoire se voie refuser la possibilité de former cette opposition dès lors que celle-ci a trait à des prestations sociales qui relèvent précisément des biens que l'administrateur provisoire est chargé de gérer. Ni la circonstance que la mission de celui-ci est, contrairement à celle des personnes visées par la disposition en cause, limitée à la gestion des biens de la personne protégée, ni la circonstance que les allocations familiales

n'entreraient pas dans le patrimoine de l'administrateur provisoire ou de la personne protégée ne sont de nature à justifier cette différence de traitement.

B.6. L'article 69, § 3, précité, interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un administrateur provisoire désigné sur la base de l'article 488*bis* du Code civil de faire opposition, lorsque l'intérêt de la personne protégée l'exige, au paiement à la personne visée aux paragraphes 1er, 2 ou 2*bis* du même article 69, contrairement aux père, mère, adoptant, tuteur officieux, tuteur, curateur ou attributaire, porte une atteinte discriminatoire aux droits des personnes intéressées.

B.7. Dès lors que la lacune constatée en B.6 est située dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 69, § 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas à un administrateur provisoire désigné sur la base de l'article 488*bis* du Code civil de faire opposition, lorsque l'intérêt de la personne protégée l'exige, au paiement à la personne visée aux paragraphes 1er, 2 ou 2*bis* de l'article 69 précité.

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 25 février 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens