

Numéro du rôle : 6137
Arrêt n° 40/2016 du 10 mars 2016

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posée par le Tribunal du travail de Gand, division Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par jugement du 18 décembre 2014 en cause de Me F. Van Vlaenderen, agissant en qualité de tuteur de N.Y., contre Famifed (antérieurement : Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 janvier 2015, le Tribunal du travail de Gand, division Gand, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne traite pas de la même manière des personnes qui se trouvent dans une situation apparemment identique ou comparable, dès lors que cet article ne prévoit pas d'exception au principe selon lequel un enfant doit être principalement ou exclusivement à la charge d'une personne physique qui réside en Belgique, lorsque cet enfant est devenu orphelin, alors que, pour les enfants qui sont devenus orphelins et auxquels s'applique l'arrêté royal du 19 décembre 1939 coordonnant les lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, un régime spécifique d'allocations d'orphelin est en revanche applicable ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanden Eynde, Mr. B. Van Hyfte et Mr. L. Delmotte, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 25 novembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 décembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 décembre 2015.

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

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

Le Tribunal du travail de Gand est saisi d'un recours introduit par le tuteur de N.Y. à l'encontre d'une décision du 13 juin 2013 de l'Agence fédérale pour les allocations familiales (Famifed), qui ne reconnaît plus à cet enfant le droit à des prestations familiales garanties dès lors qu'il résulte du dossier que N.Y. n'est plus à la charge d'une personne physique depuis le décès de sa mère, qui percevait auparavant les prestations familiales garanties pour sa fille.

Cette décision est fondée sur l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, qui dispose que les prestations familiales ne sont accordées qu'en faveur d'un enfant qui est exclusivement ou principalement à la charge d'une personne physique qui réside en Belgique.

Le juge *a quo* relève tout d'abord qu'il n'est contesté par aucune partie que la situation de N.Y. ne satisfait pas aux conditions prévues par la disposition en cause, dès lors que cette mineure d'âge, depuis le décès de sa mère et en tout cas jusqu'au 10 août 2014, n'était plus exclusivement ou principalement à la charge d'une personne physique qui réside en Belgique.

En réponse à la partie demanderesse qui estime que la disposition en cause méconnaît le principe d'égalité et de non-discrimination et d'autres droits fondamentaux, le juge *a quo* relève que les lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés prévoient un régime transitoire (article 56bis) lorsque l'attributaire des allocations familiales vient à décéder et qu'aucun régime comparable n'est prévu par la loi précitée du 20 juillet 1971. Or, la situation d'un orphelin dont le parent bénéficiait, avant son décès, de prestations familiales garanties, n'est pas fondamentalement différente de celle d'un orphelin dont le parent avait droit à des prestations familiales dans le cadre des lois coordonnées du 19 décembre 1939. Tous ces enfants sont confrontés à la perte de leur(s) parent(s) et aux difficultés financières qui en résultent, à côté d'évidents problèmes émotionnels. C'est précisément pour répondre à ces difficultés financières que les lois coordonnées précitées du 19 décembre 1939 prévoient une allocation d'orphelin sous certaines conditions.

Le juge *a quo* se rallie au constat que l'absence d'un régime d'allocations d'orphelin dans la réglementation relative aux prestations familiales garanties pourrait être discriminatoire et pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en matière d'allocations familiales. De plus, les enfants ne sont pas les attributaires des prestations familiales. Dans certaines situations, l'orphelin dispose, il est vrai, d'un droit autonome en matière d'allocations familiales, mais le principe en vertu duquel l'orphelin devient attributaire des allocations familiales n'est pas absolu.

A.2. S'agissant des prestations familiales garanties, le législateur a clairement et explicitement choisi de les réserver à des enfants qui sont à la charge d'une personne physique. En excluant du système les enfants qui ne sont pas à la charge d'une personne physique, le législateur a donc fait un choix clair qui ne repose nullement sur une erreur ou un oubli.

Selon le Conseil des ministres, il y a une explication simple et logique à ce choix : les enfants qui ne sont pas à la charge d'une personne physique sont totalement à la charge de l'autorité publique, de telle sorte qu'il n'est pas nécessaire de leur accorder des allocations familiales.

A.3. Selon le Conseil des ministres, la Cour a en outre confirmé à plusieurs reprises que le choix du législateur de créer plusieurs systèmes parallèles n'est pas critiquable. A l'inverse du régime relatif aux prestations familiales garanties, le régime des allocations familiales des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants repose essentiellement sur des cotisations.

A.4. Le Conseil des ministres relève encore que la Cour a explicitement admis que lorsque les conditions imposées par la loi du 20 juillet 1971 à l'égard de l'attributaire ne sont pas remplies, les prestations familiales garanties ne sont pas payées. Toutefois, cela n'est acceptable que si, au final, cela n'a pas une incidence négative majeure sur la situation matérielle des enfants.

En outre, tout enfant qui habite en Belgique a au moins droit à l'aide sociale (article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale), quel que soit son âge. Le centre public d'action sociale territorialement compétent doit tenir compte du fait que l'enfant qui n'est pas à la charge d'une personne physique ne perçoit pas de prestations familiales garanties.

- B -

B.1.1. L'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties dispose :

« 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 perception par l'enfant d'une indemnité visée dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires n'empêche pas l'octroi de prestations familiales.

L'enfant demeure à charge lorsqu'il accomplit un engagement volontaire militaire, jusqu'au premier jour de la huitième semaine calendrier qui suit la semaine au cours de laquelle le militaire souscrit l'engagement visé à l'article 21, alinéa 2, de la loi du 10 janvier 2010 instituant l'engagement volontaire militaire et modifiant diverses lois applicables au personnel militaire. Il en va de même quand il effectue un service volontaire d'utilité collective en vertu de la loi du 11 avril 2003 instituant un service volontaire d'utilité collective.

Un enfant est considéré comme étant principalement à charge de la personne physique visée à l'alinéa 1er si cette personne supporte plus de la moitié du coût d'entretien de l'enfant.

Jusqu'à preuve du contraire, la personne physique est présumée remplir cette condition, s'il résulte d'une inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au Registre national des personnes physiques que l'enfant fait partie de son ménage. Cette présomption ne peut être renversée au motif que l'enfant a droit à l'intégration sociale en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

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 ainsi que le bénéficiaire du statut de protection subsidiaire, 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);

5° la personne qui demande les prestations familiales garanties en faveur d'un enfant :

a) ressortissant d'un Etat auquel s'applique le 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, ou, à défaut, ressortissant d'un Etat qui a ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne (révisée);

b) ou apatride ou réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

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.

Les prestations familiales comprennent :

1° les allocations familiales;

2° l'allocation supplémentaire en fonction de l'âge;

3° l'allocation de naissance;

4° l'allocation spéciale visée à l'article 10;

5° la prime d'adoption;

6° le supplément d'âge annuel;

7° le supplément mensuel.

Le Roi peut octroyer d'autres allocations lorsque et dans la mesure où ces allocations sont également octroyées dans le régime des prestations familiales pour travailleurs indépendants ».

B.1.2. L'article 56*bis* de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales (LGAF) dispose :

« § 1er. Est attributaire des allocations familiales aux taux prévus à l'article 50*bis*, l'orphelin, si au moment du décès de l'un de ses parents, un attributaire visé à l'article 51, §§ 3 et 4 a satisfait aux conditions pour prétendre à au moins six allocations forfaitaires mensuelles en vertu de la présente loi, au cours des douze mois précédant immédiatement le décès.

§ 2. Les allocations familiales prévues au § 1er sont toutefois accordées aux taux prévus à l'article 40, lorsque le père survivant ou la mère survivante est engagé(e) dans les liens d'un mariage ou forme un ménage de fait avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au 3e degré inclusivement.

La cohabitation de l'auteur survivant avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au 3e degré inclusivement, fait présumer, jusqu'à preuve du contraire, l'existence d'un ménage de fait.

Le bénéfice du § 1er peut être invoqué à nouveau si l'auteur survivant ne cohabite plus avec le conjoint avec lequel un nouveau mariage a été contracté ou avec la personne avec laquelle un ménage de fait a été formé. La séparation de fait doit apparaître par la résidence principale séparée des personnes en cause, 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 séparation de fait est effective bien qu'elle ne corresponde pas ou plus avec l'information obtenue auprès dudit registre.

Le présent paragraphe n'est pas applicable lorsque l'orphelin est abandonné par son auteur survivant ».

B.2.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que l'article en cause ne prévoit pas d'exception au principe selon lequel un enfant doit être exclusivement ou principalement à la charge d'une personne physique qui réside en Belgique, lorsque cet enfant est devenu orphelin, alors que, pour les enfants auxquels s'appliquent les lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés - actuellement la loi générale relative aux allocations familiales (LGAF) - et qui sont devenus orphelins, un régime spécifique est applicable.

Par l'effet de la disposition en cause, plus aucune prestation familiale garantie n'est versée en faveur d'un enfant lorsque celui-ci n'est plus exclusivement ou principalement à la charge d'une personne physique résidant en Belgique.

B.2.2. Etant donné que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme peut uniquement être invoqué en combinaison avec un droit ou une liberté mentionnés dans la Convention, ce que ne fait pas la question préjudicielle, cette disposition n'est pas applicable en l'espèce.

B.3. Pour répondre à la question préjudicielle, il y a lieu d'examiner si le critère de distinction retenu par le législateur, tiré de l'exigence de la présence d'une personne physique résidant en Belgique et qui a l'enfant exclusivement ou principalement à charge, est justifié au regard du but poursuivi, et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé.

B.4.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971 que le législateur avait pour objectif d'instaurer un régime résiduaire 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, p. 1).

« Dorénavant, des prestations familiales à charge de l'Etat seront versées à ces enfants » (*Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 1051/2, p. 1).

B.4.2. La condition d'être « à la charge d'une personne physique » est le résultat d'un amendement qui fut justifié de la manière suivante :

« L'amendement comporte deux modifications au texte de la proposition de loi. [...] »

L'octroi des prestations familiales garanties est limité aux enfants qui sont au moins principalement à la charge d'une personne physique » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 576, p. 4).

Dans la justification d'un amendement à propos de l'insertion d'un article 10, nouveau, dans la loi du 20 juillet 1971, il a été indiqué ce qui suit :

« L'octroi de prestations familiales à charge de l'Etat pour des enfants placés à charge d'une autorité publique ne paraît guère s'indiquer » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 576, p. 8).

B.4.3. L'octroi d'allocations familiales vise principalement 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.

Le choix du législateur d'exclure du système des prestations familiales garanties les enfants qui ne sont pas à la charge d'une personne physique est un choix explicite qui a été motivé par le constat que ces enfants sont déjà totalement à la charge de l'autorité publique, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'octroyer des prestations familiales garanties en leur faveur.

B.5. Eu égard au caractère non contributif du régime résiduel, ce qui le distingue du régime visé en B.1.2, le législateur pouvait en subordonner le bénéfice à la condition de la résidence en Belgique d'une personne physique ayant l'enfant en question à sa charge. Les articles 1er et 2 de la loi du 20 juillet 1971 ont toujours imposé des conditions d'obtention des prestations familiales garanties.

Le législateur a pu dès lors imposer des conditions limitatives, fondées sur des raisons pertinentes, et exiger notamment que l'enfant, qui pourrait ouvrir le droit à des prestations familiales garanties, soit à la charge d'une personne physique qui contribue aux frais d'entretien et d'éducation de l'enfant.

B.6. Il convient toutefois d'examiner si cette exigence n'a pas d'effets disproportionnés sur les droits de l'enfant qui n'est plus à la charge d'une personne physique, parce que le régime des prestations familiales garanties a été introduit pour assurer une plus grande égalité entre les enfants en prévoyant une allocation familiale garantie pour chaque enfant, en raison même de son existence (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 80, p. 1).

L'article 2, paragraphe 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant oblige en effet les Etats parties à prendre « toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanctions motivées par la situation juridique [...] de ses parents ».



L'article 26, paragraphe 1, de cette même Convention prévoit également que les Etats parties « reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale ».

B.7.1. L'article 57, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dispose que le centre exerce la tutelle ou à tout le moins assure la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou les organismes publics.

B.7.2. L'article 63 de la loi organique précitée du 8 juillet 1976 prévoit que tout mineur d'âge à l'égard duquel personne n'est investi de l'autorité parentale ou n'exerce la tutelle ou la garde matérielle est confié au centre public d'action sociale de la commune où il se trouve. L'article 65 de cette loi organique stipule que, dans ce cas, le conseil de l'aide sociale désigne parmi ses membres une personne qui exercera la fonction de tuteur et une personne qui exercera la fonction de subrogé-tuteur. Conformément à l'article 68, 1<sup>o</sup>, la tutelle exercée par un membre du conseil de l'aide sociale prend fin, comme c'est le cas en l'espèce, dès qu'une tutelle a été organisée en exécution des règles du Code civil.

B.7.3. Lorsqu'un enfant ne bénéficie plus de prestations familiales garanties, à la suite du décès de la personne physique à la charge de laquelle il se trouve, cet enfant dispose du droit à l'aide sociale complète.

Lorsque les conditions d'ouverture du droit aux prestations familiales garanties ne sont pas remplies, il appartient au centre public d'action sociale, dans les limites de sa mission légale, et, en cas de conflit, au juge, de choisir le moyen le plus approprié pour pourvoir aux besoins réels et actuels de l'enfant, pour que sa santé et son développement soient garantis.

B.7.4. Dès lors que l'aide sociale doit prendre en considération l'ensemble des besoins de l'enfant, il convient de tenir compte, pour la fixation de l'aide sociale à octroyer à cet enfant, du fait qu'il n'y a personne pour prendre en charge les frais de son entretien et de son éducation.

Pour déterminer l'étendue de l'aide sociale octroyée à cet enfant, il faut en conséquence que soit pris en considération le fait que ne sont pas octroyées, pour cet enfant, les prestations familiales garanties qui seraient octroyées s'il était à la charge d'une personne physique.

B.8 Sous réserve de ce qui est dit en B.7.4, l'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous réserve de ce qui est dit en B.7.4, l'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 mars 2016.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen