# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 22 janvier 2015 (Belgique). RG 6/2015

* Date : 22-01-2015
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20150122-6
* Role number : 6/2015

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 30 janvier 2014 en cause de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés contre Philippe Fraselle, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 février 2014, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :
« Dans l'interprétation selon laquelle il exclurait l'octroi des suppléments pour familles monoparentales à un allocataire marié mais séparé de fait de son conjoint en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, au motif qu'il n'a jamais cohabité avec son conjoint, l'article 41 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il traite différemment,
- d'une part, l'enfant ayant droit à un supplément d'allocations familiales pour familles monoparentales du fait que son auteur allocataire n'est ni en ménage de fait ni marié ou est marié puis séparé de fait,
- d'autre part, l'enfant n'ayant droit qu'à des allocations au taux ordinaire du fait que son auteur allocataire est marié alors même que ce dernier se trouve dans l'impossibilité de constituer un ménage avec son conjoint pour des raisons indépendantes de la volonté du couple (en l'espèce, échec des démarches administratives pour obtenir un visa),
alors que dans les deux cas, seule une seule personne, l'allocataire, disposant de ressources inférieures au plafond fixé par l'article 41, s'occupe de l'éducation de l'enfant sans pouvoir partager les différentes charges liées à cette éducation avec une personne avec laquelle elle cohabite ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939. Cette disposition, telle qu'elle est applicable aux faits soumis à la juridiction a quo, énonce :
« Lorsque l'attributaire ouvre un droit à l'allocation mensuelle visée à l'article 40, celle-ci est majorée d'un supplément de 34,83 euros pour le premier enfant, 21,59 euros pour le deuxième enfant et 17,41 euros pour le troisième enfant et les suivants, aux conditions cumulatives qui suivent :
- l'allocataire ne forme pas un ménage de fait au sens de l'article 56bis, § 2, et n'est pas marié, sauf si le mariage est suivi d'une séparation de fait. La séparation de fait doit apparaître de 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;
- l'allocataire ne bénéficie pas de revenus professionnels et/ou de remplacement dont la somme dépasse le montant journalier maximum de l'indemnité d'invalidité pour le travailleur ayant personne à charge résultant de l'application des articles 212, alinéa 6, et 213, alinéa 1er, 1ère phrase, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, multiplié par 27. Les revenus pris en compte sont ceux définis par le Roi pour la définition de la qualité d'attributaire ayant personnes à charge;
- l'attributaire ne peut, en outre, ouvrir le droit à un supplément visé à l'article 42bis ou 50ter ».
La question préjudicielle concerne la condition établie par le premier tiret de cette disposition.
B.2. Il ressort de l'arrêt qui interroge la Cour que le litige pendant devant le juge a quo concerne un allocataire qui était isolé et dont les enfants bénéficiaient en conséquence du supplément d'allocations familiales prévu par la disposition en cause, qui s'est ensuite remarié à l'étranger avec une personne de nationalité étrangère qui n'a pas obtenu les autorisations nécessaires à son entrée sur le territoire et qui, pour cette raison, n'a pas pu faire partie du ménage de l'attributaire.
La Cour limite son examen à cette situation.
B.3. La juridiction a quo interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle elle exclurait l'octroi des suppléments d'allocations familiales pour familles monoparentales à « un allocataire marié mais séparé de fait de son conjoint en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, au motif qu'il n'a jamais cohabité avec son conjoint ».
Dans cette interprétation, la disposition en cause crée une différence de traitement entre les enfants faisant partie d'un ménage ne comprenant qu'un seul adulte disposant de revenus inférieurs à ceux mentionnés à l'article 41, deuxième tiret, précité selon que cet adulte est marié mais est empêché de former un ménage avec son conjoint parce que ce conjoint n'a pas obtenu les autorisations nécessaires à son entrée sur le territoire ou qu'il est célibataire ou marié mais séparé de fait. Seule la première catégorie d'enfants se voit refuser le bénéfice du supplément d'allocations familiales prévu pour les enfants faisant partie d'un ménage monoparental.
B.4. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si un système de sécurité sociale est ou non équitable. Il lui appartient d'apprécier si le législateur a traité de manière discriminatoire ou non des catégories de personnes suffisamment comparables, comme les enfants mentionnés en B.3 qui font partie d'un ménage ne comprenant qu'un seul adulte.
B.5.1. L'article 41 en cause a été inséré dans la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 par l'article 13 de la loi-programme du 27 avril 2007.
Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent :
« Cette disposition crée, dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, un supplément dû spécifiquement aux familles monoparentales dont les revenus ne dépassent pas le plafond conditionnant l'octroi des suppléments sociaux. L'octroi de ce supplément aux familles monoparentales est raisonnablement justifié étant donné qu'une seule personne s'occupe de l'éducation de l'enfant sans pouvoir partager les différentes charges liées à cette éducation avec une personne avec laquelle elle est mariée ou forme un ménage de fait.
De plus, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté (cf. les études sur le risque accru de pauvreté), il est nécessaire de soutenir principalement les familles monoparentales les plus nécessiteuses » (Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/001, p. 7).
En commission de la Chambre, le ministre a ajouté :
« Il ressort d'études internationales et nationales que la pauvreté infantile touche surtout les ménages monoparentaux. C'est la raison pour laquelle les allocations familiales sont majorées pour ce groupe spécifique de ménages » (Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/017, p. 17).
B.5.2. Par ailleurs, les montants du supplément d'allocations familiales octroyé par la disposition en cause ont été augmentés par l'article 1er de l'arrêté royal du 28 septembre 2008 « modifiant le montant du supplément visé à l'article 41 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ». Dans le préambule de cet arrêté royal, il est indiqué que l'augmentation des montants est une mesure destinée « à soutenir le pouvoir d'achat de familles monoparentales en situation précaire », ce qui constitue une des « préoccupations du plan fédéral de lutte contre la pauvreté » (Moniteur belge, 1er octobre 2008, deuxième édition, p. 52329).
B.6.1. Le régime général des allocations familiales est un régime d'assurance, ce qui implique que les ressources de ses bénéficiaires ne sont pas prises en compte pour déterminer l'existence du droit d'en bénéficier. Ainsi, dans son avis sur la loi-programme du 27 avril 2007, le Conseil d'Etat avait-il fait remarquer que « les prestations familiales sont traditionnellement considérées comme un droit de l'enfant et que les suppléments accordés dans ce domaine ne dépendent en principe pas directement des revenus de l'allocataire » (Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/001, pp. 141-142).
Toutefois, ce régime général est corrigé en faveur de certaines catégories de bénéficiaires requérant une attention particulière.
B.6.2. Les travaux préparatoires cités en B.5.1 et le préambule de l'arrêté royal du 28 septembre 2008 cité en B.5.2 indiquent qu'en instaurant un supplément d'allocations familiales en faveur des enfants faisant partie d'une famille monoparentale, le législateur entendait adopter une mesure participant à l'objectif de lutte contre la pauvreté. Il a dès lors subordonné l'octroi de ce supplément à l'exigence que les revenus de l'allocataire ne dépassent pas un montant déterminé, afin de viser uniquement les familles monoparentales précarisées. Le supplément d'allocations en cause a donc pour objectif de compenser la situation économique défavorable des enfants vivant dans une famille monoparentale à faibles revenus, dès lors qu'un lien est établi entre le fait qu'un seul adulte assume la charge des enfants et le risque accru de précarité concernant ce type de famille.
B.7.1. Le fait que l'octroi du supplément d'allocations en cause soit conditionné par les revenus de l'allocataire le différencie fondamentalement du supplément d'allocations octroyé aux enfants orphelins en vertu de l'article 56bis de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 puisque ce dernier est octroyé quelle que soit la situation économique dans laquelle le décès place l'orphelin. Les deux dispositions répondent dès lors à des préoccupations différentes du législateur.
B.7.2. Cette différence fondamentale entre les deux dispositions ne permet pas à la Cour de répondre à la présente question préjudicielle de la même façon qu'à la question, portant sur l'article 56bis précité, qui a donné lieu à l'arrêt n° 55/2004 du 24 mars 2004. Par cet arrêt, la Cour a jugé que cette dernière disposition ne viole pas les articles 10 et 11, lus isolément ou combinés avec l'article 191, de la Constitution.
Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la circonstance que la situation familiale dans laquelle se trouvaient le demandeur et ses enfants dans cette affaire est la même que celle dans laquelle se trouvent l'intimé et ses enfants dans la présente affaire ne suffit pas, étant donné la différence d'objectif poursuivi par ces deux dispositions, pour conclure qu'il devrait nécessairement être jugé que l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939, dans l'interprétation mentionnée en B.3, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. C'est en effet au regard de l'objectif poursuivi par la disposition en cause qu'il faut en apprécier la pertinence et la proportionnalité.
B.8. La différence de traitement en cause repose sur le critère de la situation matrimoniale de l'adulte présent dans la famille monoparentale ainsi que, lorsque les époux sont séparés, sur le critère de la cohabitation ou non de l'allocataire avec son conjoint avant la séparation de fait. Ces critères sont objectifs. La Cour doit examiner s'ils sont pertinents par rapport à l'objectif poursuivi par la disposition en cause.
B.9. Au regard de l'objectif de lutte contre la précarité infantile poursuivi par le législateur, les enfants faisant partie d'un ménage dans lequel ne se trouve qu'un seul adulte disposant de revenus ne dépassant pas la limite fixée par le deuxième tiret de la disposition en cause sont dans une situation identique, quel que soit l'état civil de cet adulte et le fait qu'il ait ou pas cohabité avec le conjoint duquel il est séparé.
Le fait que l'adulte qui assume leur éducation et les charges qui en découlent soit marié, lorsque son conjoint est empêché de le rejoindre sur le territoire belge parce qu'il n'a pas obtenu les autorisations nécessaires à son entrée sur le territoire et, par conséquent, d'intégrer le ménage, ne modifie en rien la situation des enfants qui se trouvent toujours au sein d'une famille monoparentale précarisée, lorsque ce conjoint ne dispose pas de revenus propres l'obligeant, conformément à l'article 221 du Code civil, à contribuer aux charges du mariage selon ses facultés. Leur situation ne changera, au regard de l'objectif poursuivi par la disposition en cause, que lorsque le conjoint de leur parent aura la possibilité de faire partie de leur ménage.
B.10. Par ailleurs, la disposition en cause permet de tenir compte d'une séparation de fait consécutive au mariage pour octroyer le supplément d'allocations familiales lorsque l'allocataire, bien que marié, ne cohabite plus avec son conjoint, quel que soit le motif qui a conduit les époux à se séparer. Il n'est dès lors pas raisonnablement justifié de ne pas tenir compte d'une séparation de fait, indépendante de la volonté des époux, entre le mariage et la cohabitation effective parce que, faute des autorisations requises, ce conjoint est empêché de rejoindre l'autre conjoint sur le territoire belge, alors qu'en conséquence d'actes posés par les autorités belges, cette séparation est susceptible de perdurer plusieurs mois.
B.11. Enfin, la disposition en cause précise que dans le cas où l'allocataire est marié et séparé de fait, le supplément d'allocations pour famille monoparentale est octroyé notamment lorsque la séparation de fait apparaît de 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. Dans le cas où l'allocataire marié ne cohabite pas encore avec son conjoint, de sorte qu'il, lorsque ce conjoint ne dispose pas de revenus propres, assume également la charge d'une famille monoparentale, cette situation apparaît également des données figurant au Registre national des personnes physiques. La prise en compte de cette situation pour l'octroi du supplément d'allocations ne cause donc pas de difficultés administratives insurmontables.
B.12. Dans l'interprétation indiquée en B.3, l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.
B.13. La Cour observe cependant que la disposition en cause est susceptible de recevoir une autre interprétation, suivant laquelle le supplément d'allocations familiales pour familles monoparentales est accordé à l'allocataire qui est marié mais est séparé de fait de son conjoint parce que faute des autorisations requises, ce conjoint est empêché de le rejoindre sur le territoire belge, même si le mariage n'a pas été suivi d'une cohabitation, lorsque la séparation des époux apparaît de la consultation du Registre national des personnes physiques ou ressort d'autres documents officiels prouvant la séparation de fait et que l'époux séjournant à l'étranger ne dispose pas de revenus propres l'obligeant, conformément à l'article 221 du Code civil, à contribuer aux charges du mariage selon ses facultés.
Dans cette interprétation, l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
- Dans l'interprétation mentionnée en B.3, l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.
- Dans l'interprétation mentionnée en B.13, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 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 22 janvier 2015.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
J. Spreutels