# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 12 octobre 2017 (Belgique). RG 118/2017

* Datum : 12-10-2017
* Taal : Frans
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel F-20171012-8
* Rolnummer : 118/2017

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet 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 jugement du 15 septembre 2016 en cause de J.C. et D.G., agissant au nom de leur fille E.G., contre le SPF Finances et contre Famifed, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 septembre 2016, le Tribunal du travail de Liège, division Liège, a posé la question préjudicielle suivante :
« Dans son arrêt 23/2008, la Cour a constaté une violation constitutionnelle par lacune. Cette lacune est-elle de telle nature que les juridictions pourraient la combler devant la carence du législateur à agir dans ce sens ? ».
(...)
III. En droit
(...)
Quant à la compétence de la Cour et à la recevabilité de la question préjudicielle
B.1. Le Tribunal du travail de Liège a posé à la Cour la question préjudicielle suivante :
« Dans son arrêt 23/2008, la Cour a constaté une violation constitutionnelle par lacune. Cette lacune est-elle de telle nature que les juridictions pourraient la combler devant la carence du législateur à agir dans ce sens ? ».
B.2. Le Gouvernement wallon conteste la compétence de la Cour pour répondre à la question préjudicielle ainsi que la recevabilité de cette question, à défaut de précision.
B.3.1. Il ressort du libellé de la question préjudicielle que le juge a quo n'indique ni les dispositions qui font l'objet de la question ni les articles pertinents de la Constitution ou des lois spéciales, comme l'exige, en principe, l'article 27, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.
B.3.2. Il appartient cependant à la Cour de déterminer l'étendue de la saisine sur la base des éléments contenus dans la décision de renvoi; ces éléments doivent être suffisamment précis pour permettre à la Cour de déterminer correctement la saisine sur cette base.
Il ressort de la décision de renvoi que la question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 42, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Le Tribunal du travail de Liège relève que la Cour a constaté dans son arrêt n° 23/2008 du 21 février 2008 l'existence d'une lacune législative et il demande à la Cour de clarifier la nature de cette lacune, compte tenu de l'évolution de sa jurisprudence en matière de lacunes.
Il appartient à la Cour de contrôler la compatibilité de l'article 42, § 1er, précité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution en tenant compte, le cas échéant, d'éléments survenus depuis un arrêt rendu antérieurement qui se prononcerait sur un point de droit analogue ou identique. Ainsi précisée, la question préjudicielle relève de la compétence de la Cour et est recevable.
Quant au fond
B.4. La question préjudicielle porte sur l'article 42, § 1er, des lois coordonnées, qui dispose :
« § 1er. Pour la détermination du rang visé aux articles 40, 42bis, 44, 44bis et 50ter, 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.5. 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.6. 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.7. 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.8. 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.9.1. 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.9.2. 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.9.3. 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 réglementant l'exécution forcée en matière d'hébergement d'enfant », qui a notamment modifié l'article 374 du Code civil.
B.9.4. 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.10.1. 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.10.2. 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.11.1. 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.11.2. 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.11.3. 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.
B.12. Lorsque le constat d'une lacune est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application de la disposition en cause dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, la Cour indique qu'il appartient au juge de mettre fin à la violation de ces normes.
Tel n'est pas le cas dans la présente affaire. En effet, la Cour ne peut pas préciser davantage le constat de lacune exprimé en B.11.3 dès lors qu'elle ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation équivalent à celui du législateur. A défaut de précisions, la lacune constatée en B.11.3 ne peut pas être comblée directement par le juge a quo. C'est donc au législateur, et à lui seul, 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 », compte tenu de l'objectif d'égalité entre enfants rappelé en B.11.1.
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 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 12 octobre 2017.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
J. Spreutels