

Numéro du rôle : 1459
Arrêt n° 127/99 du 25 novembre 1999

ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 42bis, alinéa 4, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, assistée de la référendaire B. Renauld, faisant fonction de greffier, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 21 octobre 1998 en cause de I. Docquier contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 novembre 1998, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42*bis*, alinéa 4, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

en ce que, compte tenu de ce que l'article 1er, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution de cette disposition légale ne vise que l'attributaire divorcé, séparé de corps ou séparé de fait,

l'enfant, confié, lors de la séparation du ménage de fait formé par ses parents dont l'un est attributaire d'allocations familiales au taux préférentiel prévu à cet article 42*bis*, à la garde de l'autre, sa mère, sans profession, non mariée et vivant seule,

d'une part, ne bénéficie plus des allocations familiales au taux préférentiel alors que son frère, confié à la garde du parent ayant ouvert le droit aux allocations familiales au taux préférentiel continue à bénéficier desdites allocations,

d'autre part, ne bénéficie plus des allocations familiales au taux préférentiel alors qu'un autre enfant placé dans une situation identique mais dont les parents sont ou ont été mariés continue à bénéficier desdites allocations ? »

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

I. Docquier formait un ménage de fait avec R. Lambrechts. De ce ménage sont nés deux enfants, un fils André le 16 juin 1989, et une fille Aurélie le 16 avril 1991. Des allocations familiales sont octroyées au bénéfice des deux enfants, au taux préférentiel accordé du chef de la situation de chômage du père, R. Lambrechts.

Suite à la séparation des parents, un jugement du Tribunal de la jeunesse de Liège rendu le 6 juillet 1993 confie la garde d'Aurélie à sa mère, et la garde d'André à son père. Le jugement donne acte aux parties de l'accord du père pour que l'intégralité des allocations familiales relatives aux deux enfants soit attribuée à la mère.

I. Docquier a continué à percevoir pour les deux enfants les allocations familiales au taux préférentiel pour les enfants d'un chômeur complet indemnisé.

Par décision du 9 novembre 1995, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (O.N.A.F.T.S.) a décidé d'ordonner la récupération à charge de I. Docquier du montant d'allocations familiales indûment perçues au motif qu'en raison de sa séparation avec le père des enfants, l'intéressée n'avait pas droit au barème, calculé sur la base de deux enfants, qui a été appliqué du mois d'août 1993 au mois de septembre 1995, étant donné que son fils André ne faisait plus partie de son ménage. I. Docquier a contesté cette décision, sur la base du jugement du 6 juillet 1993 qui donnait acte d'un accord entre elle-même et le père des enfants pour que l'intégralité des allocations familiales lui soit octroyée.

L'O.N.A.F.T.S. a, par décision du 12 mars 1996, communiqué à I. Docquier qu'il avait revu les paiements pour la période concernée, et qu'elle avait droit aux allocations calculées sur la base d'un premier rang au taux ordinaire pour sa fille Aurélie et aux allocations calculées sur la base d'un premier rang au taux majoré pour chômeurs de plus de six mois pour son fils André, car celui-ci vivait dans le ménage de R. Lambrechts.

I. Docquier a contesté cette décision devant le Tribunal du travail de Liège. L'O.N.A.F.T.S. a introduit devant le même tribunal une demande reconventionnelle visant à obtenir la condamnation de la demanderesse initiale à lui payer le solde du montant d'allocations familiales indûment perçues.

Le Tribunal considère qu'il résulte de l'analyse des dispositions légales et réglementaires applicables que l'enfant Aurélie, à la garde de sa mère sans profession, n'a pas le droit de bénéficier des allocations familiales au taux préférentiel, pour le seul motif que ses parents, actuellement séparés, ont formé un ménage de fait et ne se sont pas mariés, alors que son frère, à la garde de son père, bénéficie de ces allocations familiales au taux préférentiel.

Le Tribunal ajoute que cette situation semble discriminatoire parce que, d'une part, placé dans une situation exactement similaire, un enfant de parents mariés mais séparés de fait continue à bénéficier des allocations familiales au taux préférentiel car son père conserve, dans ce cas, sa qualité d'attributaire, et d'autre part, l'enfant Aurélie, qui est confiée à la garde de sa mère qui, pendant la vie commune n'aurait pas le droit aux allocations, bénéficie des allocations familiales au taux ordinaire, alors que l'enfant confié à son père qui ouvrirait le droit aux allocations au taux préférentiel conserve le bénéfice de ces allocations au taux préférentiel.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 4 novembre 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 décembre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 20 janvier 1999.

Par ordonnances du 28 avril 1999 et du 26 octobre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 4 novembre 1999 et 4 mai 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 octobre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 16 juillet 1999.

Par ordonnance du 29 septembre 1999, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 19 octobre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 1er octobre 1999.

A l'audience publique du 19 octobre 1999 :

- ont comparu :
- . Me D. Misson et Me J. Sohier, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Quant à la compétence de la Cour*

A.1. Le Conseil des ministres fait remarquer que la condition de mariage exigée pour pouvoir continuer à bénéficier des allocations au taux préférentiel résulte non pas de l'article 42*bis*, alinéa 4, des lois coordonnées du 19 décembre 1939, mais bien de l'article 1er, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution des articles 42*bis* et 56, § 2, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939. C'est bien en vertu de cette disposition réglementaire, et non pas en vertu de l'article 42*bis* des lois coordonnées, que le parent attributaire, en l'espèce le père, peut perdre la qualité d'attributaire lorsque le couple séparé n'est pas marié et que l'enfant fait partie du ménage de l'allocataire. Il s'ensuit que la discrimination alléguée trouve directement son origine non pas dans une disposition législative, mais bien dans un acte réglementaire.

En conséquence, le Conseil des ministres considère que la Cour doit se déclarer incompétente, conformément à l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, pour se prononcer sur la question préjudicielle.

##### *Quant au fond*

A.2.1. Le Conseil des ministres estime qu'à supposer que la différence de traitement alléguée puisse trouver sa source dans l'article 42*bis*, alinéa 4, des lois coordonnées, il faut néanmoins conclure à la non-violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.2. La première comparaison faite par le juge *a quo* vise la situation de l'enfant qui fait partie du ménage de sa mère (allocataire) depuis la séparation du ménage de fait de ses parents par rapport à la situation de l'enfant qui fait partie du ménage de son père (attributaire), le premier enfant n'ayant pas droit au supplément d'allocations familiales, alors que le second y a droit.

Le Conseil des ministres estime qu'il s'agit de deux situations différentes, visées par deux dispositions réglementaires distinctes : la première situation est prévue par l'article 1er, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 12 avril 1984, la seconde est prévue par l'article 1er, alinéa 1er, 3°, du même arrêté. Il s'ensuit que la différence dénoncée n'a pas pour origine le mariage présent ou passé de l'attributaire, mais bien la présence ou non de l'enfant dans son ménage. Dès lors, il s'agit de deux situations objectivement différentes qui peuvent faire l'objet d'un traitement différent en droit.

A.2.3. La deuxième comparaison faite par le juge *a quo*, qui vise la situation de l'enfant confié à la garde de sa mère dont le ménage de fait est dissous par rapport à la situation d'un enfant placé dans une situation

identique mais dont les parents sont ou ont été mariés, vise, d'après le Conseil des ministres, deux situations similaires.

Le Conseil des ministres rappelle l'objectif de l'article 42*bis*, qui était d'octroyer un supplément d'allocations familiales en faveur de certaines catégories d'attributaires se trouvant dans une situation digne d'intérêt, en l'occurrence les chômeurs de longue durée, les pensionnés et, ultérieurement, les pensionnés de survie. Dans ce contexte, pour des raisons financières, l'arrêté royal n° 282, qui a introduit l'alinéa 4 de l'article 42*bis*, a créé une sélectivité dans les catégories d'attributaires précités, par la création de la notion d'« attributaire ayant des personnes à charge ».

Le choix des deux premières catégories d'attributaires ayant des personnes à charge visées à l'article 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 12 avril 1984 résulte de la volonté d'accorder le supplément d'allocations familiales uniquement lorsque l'attributaire et l'enfant bénéficiaire font partie du même ménage.

En ce qui concerne la troisième catégorie, visée à l'article 1er, alinéa 1er, 3°, le Conseil des ministres indique que la condition imposant l'existence d'un mariage entre l'attributaire et l'allocataire avant la séparation ou le divorce s'explique par la situation particulière qui résulte d'un divorce ou d'une séparation : en effet, l'enfant ne se trouve plus dans le ménage de l'attributaire, mais dans celui de l'allocataire. C'est néanmoins l'attributaire qui continue à déterminer l'octroi du supplément d'allocations. Cette situation rompt avec la logique dans laquelle l'attributaire et l'enfant doivent cohabiter et est donc instituée au profit de l'enfant qui, quoique n'étant pas dans le ménage de l'attributaire, continue néanmoins à bénéficier des allocations, à la condition que l'allocataire ne se remarie pas ou ne s'établisse pas en ménage.

Cette condition, qui limite l'octroi du supplément d'allocations familiales, constitue un critère de différenciation objectif, dont la justification est raisonnable, compte tenu de la situation particulière dans laquelle se trouve l'enfant et de l'objectif économique de la réglementation.

A.2.4. Le Conseil des ministres rappelle enfin l'arrêt n° 56/97 du 9 octobre 1997 de la Cour. Il considère que les considérations que la Cour y avait développées paraissent pouvoir s'appliquer par analogie à la présente cause.

## - B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 42*bis*, alinéa 4, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

D'après les termes de la question, il découlerait de cette disposition, compte tenu de ce que l'article 1er, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution de cette disposition légale ne vise que l'attributaire divorcé, séparé de corps ou séparé de fait, une double discrimination quant au bénéfice des allocations familiales au taux préférentiel, d'une part, entre les enfants dont les parents qui formaient un ménage de fait sont séparés, selon qu'ils sont confiés à la garde du parent attributaire ou à la garde de l'autre parent, et, d'autre

part, entre enfants dont les parents sont séparés, selon que ceux-ci sont ou ont été mariés ou formaient un ménage de fait.

B.2.1. L'article 42*bis*, alinéas 1er et 4, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, dispose :

« Les montants repris à l'article 40 sont majorés pour les enfants du bénéficiaire d'une pension visée à l'article 57 et du chômeur complet indemnisé visé à l'article 56*novies*, à partir du septième mois de chômage, ainsi que pour les enfants bénéficiaires du chef d'un attributaire en vertu de l'article 56*quater* dans la situation visée à l'alinéa 3 de cet article, d'un supplément de :

1° 689 F pour le premier enfant;

2° 427 F pour le deuxième enfant;

3° 75 F pour le troisième enfant et pour chacun des suivants.

[...]

En outre, le bénéficiaire d'une pension et le chômeur visés à l'alinéa 1er, doivent avoir la qualité d'attributaire ayant personnes à charge aux conditions déterminées par le Roi. De plus, ceux-ci ne peuvent percevoir des revenus de remplacement déterminés par le Roi, dépassant le montant qu'Il fixe. »

B.2.2. L'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 12 avril 1984 dispose :

« Sont considérés comme attributaires ayant personnes à charge au sens des articles 42*bis*, alinéa 4, et 56, § 2, alinéa 2 :

1° l'attributaire qui habite seul avec un ou plusieurs enfants en faveur desquels il ouvre droit à des allocations familiales; la cohabitation avec d'autres personnes que celles visées au 2° n'est toutefois pas un obstacle;

2° l'attributaire qui cohabite avec un ou plusieurs enfants en faveur desquels il ouvre le droit à des allocations familiales et avec son conjoint ou avec une personne de l'autre sexe avec laquelle il forme un ménage;

3° l'attributaire divorcé, séparé de corps ou séparé de fait, si son conjoint ou ex-conjoint est allocataire pour un ou plusieurs enfants pour lesquels l'attributaire ouvre le droit aux allocations familiales, à condition que ce conjoint ou ex-conjoint n'a pas contracté un nouveau mariage et ne forme pas un ménage. »

B.3. La Cour constate que les différences dénoncées par le juge *a quo* trouvent leur source, non pas dans l'article 42*bis* des lois coordonnées, mais bien dans l'article 1er de l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution des articles 42*bis* et 56, § 2, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, par lequel le Roi détermine les conditions à remplir pour avoir la qualité d'attributaire ayant personnes à charge.

B.4. La Cour n'est pas compétente pour apprécier la constitutionnalité d'un arrêté royal. C'est au juge du fond qu'il appartient d'examiner si, en limitant les catégories de personnes considérées comme attributaires ayant personnes à charge au sens de l'article 42*bis*, alinéa 4, des lois coordonnées aux trois catégories énumérées à l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 12 avril 1984, et en excluant par conséquent du bénéfice des allocations au taux préférentiel les enfants dont les parents séparés formaient un ménage de fait et qui ne sont pas confiés à la garde du parent attributaire, le Roi, dans l'usage qu'Il fait de la compétence qui Lui est attribuée, respecte les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

se déclare incompétente pour répondre à la question préjudicielle posée.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 novembre 1999.

Le greffier f.f.,

Le président,

B. Renauld

M. Melchior