

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.17.0086.F

AGENCE FÉDÉRALE POUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES,
établissement public, dont le siège est établi à Bruxelles, rue de Trèves, 70,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Simone Nudelholc, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 3, où il est fait élection de domicile,

contre

F. M.,

défenderesse en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 14 août 2017 par la cour du travail de Bruxelles.

Le 14 mars 2019, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Le président de section Christian Storck a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- article 1^{er}, spécialement alinéas 1^{er}, 6 et 8, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, tel qu'il a été successivement et est d'application à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2013 mais avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2014 ; de l'entrée en vigueur de cette loi du 15 mai 2014 mais avant l'entrée en vigueur de l'accord de coopération national du 17 juin 2016, et de l'entrée en vigueur de cet accord de coopération national ;

- articles 6 (tel qu'il a été et est d'application à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 1996 mais avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 2016, puis de l'entrée en vigueur de ladite loi du 4 mai 2016), 9 et 9ter (tel qu'il a été successivement et est d'application à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 2010 mais avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 janvier 2012 ; de l'entrée en vigueur de cette loi du 8 janvier 2012 mais avant l'entrée en vigueur de la loi du 14 décembre 2015, et de l'entrée en vigueur de cette loi du 14 décembre 2015) de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt déclare l'appel non fondé, confirme le jugement entrepris en toutes ses dispositions et condamne la demanderesse aux dépens de la procédure d'appel, aux motifs que

« 1. L'étranger en possession d'une attestation d'immatriculation séjourne de manière légale et régulière en Belgique aussi longtemps que ladite attestation, qui peut être prorogée plusieurs fois, est en cours de validité ;

La cour [du travail], comme le tribunal, n'aperçoit pas sur la base de quelle disposition de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers un étranger titulaire d'une telle attestation ne serait autorisé à séjourner en Belgique que lorsque sa demande de régularisation de séjour aurait été déclarée fondée ;

2. L'étranger en possession d'une attestation d'immatriculation est dès lors autorisé à séjourner en Belgique, au sens de l'article 1^{er}, alinéa 8, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties ;

Le fait que ce document soit qualifié par l'Office des étrangers de 'document de séjour' plutôt que de 'titre de séjour' est sans incidence ;

De même, le fait que le séjour ainsi autorisé ait un caractère précaire ou provisoire n'a pas d'effet quant à la légalité et à la régularité dudit séjour ;

L'article 1^{er}, alinéa 8, de la loi du 20 juillet 1971 ne pose pas comme condition d'octroi des prestations familiales que l'autorisation de séjour soit valable pour une certaine durée ou pour une durée minimale ;

Une telle exigence reviendrait à ajouter à la loi du 20 juillet 1971 une condition qui n'y figure pas ;

3. En conséquence de ce qui précède, [le demandeur] ne pouvait pas décider de retirer [à la défenderesse] le bénéfice des prestations familiales garanties à partir du 1^{er} juin 2014 ;

Sa décision doit être annulée ;

Il y a lieu de condamner [le demandeur] à octroyer le bénéfice des prestations familiales garanties à partir du 1^{er} juin 2014 et aussi longtemps que [la défenderesse] sera en possession d'une attestation d'immatriculation en cours de validité ou qu'elle soit admise ou autorisée à séjourner en Belgique à un autre titre ».

Griefs

I. Le régime des prestations familiales garanties a été introduit par la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties. Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que l'objectif poursuivi par le législateur était 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).

Dans sa version originelle, la loi réservait le bénéfice du régime résiduaire aux enfants belges qui résidaient en Belgique. En vertu de modifications successives, la loi accorde désormais également le bénéfice du régime résiduaire en matière d'allocations familiales en faveur des enfants de l'étranger admis ou autorisé à séjourner ou à s'établir dans le royaume et qui démontre en outre avoir résidé de manière effective et sans interruption sur le territoire pendant cinq années au moment de l'introduction de la demande (sauf les catégories qu'elle dispense de cette dernière condition).

L'article 1^{er}, alinéas 1^{er}, 6 et 8, de la loi du 20 juillet 1971 dispose que :

« 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 personne physique visée à l'alinéa 1^{er} 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.

[...] Si la personne physique visée à l'alinéa 1^{er} 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 alinéas 6 et 8 précités de l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1971 ont été introduits par l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983 pris en vertu de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. Dans le rapport au Roi, cette modification était justifiée comme suit : « Les modifications apportées par le présent arrêté poursuivent les objectifs suivants : au lieu d'exiger une condition de nationalité dans le chef de l'enfant, imposer une condition de résidence non interrompue de cinq ans en Belgique dans le chef du demandeur de prestations familiales garanties et dans le chef de l'enfant bénéficiaire qui n'a pas de lien de parenté ou d'alliance suffisant avec le demandeur. Une condition supplémentaire de séjour régulier est imposée au demandeur et à l'enfant bénéficiaire de nationalité étrangère. L'impératif d'égalité de traitement est ainsi rencontré et le régime des prestations familiales garanties est mis en harmonie avec d'autres régimes sociaux résiduels » (Rapport au Roi, Pasin., 1983, 2148).

Dans son arrêt n° 110/2006 du 28 juin 2006, la Cour constitutionnelle, se prononçant sur la compatibilité de l'article 1^{er}, alinéa 6, nouveau, de la loi du 20 juillet 1971 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, a décidé qu'il n'était pas déraisonnable d'exiger la preuve d'un lien suffisant avec la Belgique, en l'espèce un séjour régulier, pour pouvoir bénéficier du régime résiduel en matière d'allocations familiales :

« B.4.3. Le législateur a pu, en 1983, eu égard au caractère non contributif du régime résiduel, en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. Les articles 1^{er} et 2 de la loi du 20 juillet 1971, nonobstant les modifications successives, ont toujours imposé des conditions - nationalité ou résidence - d'obtention des prestations familiales garanties.

B.5.1. À l'origine, l'article 2 de la loi du 20 juillet 1971 prévoyait que l'enfant bénéficiaire des prestations familiales garanties devait être de nationalité belge. Cette condition de nationalité était justifiée par le financement, intégralement à la charge de l'État belge, des prestations familiales garanties.

Cette condition de nationalité a été remplacée par une condition de résidence effective par l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983, qui a également introduit l'article 1^{er}, alinéa 6, dans la loi du 20 juillet 1971, tandis que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal précité précise qu'«une condition supplémentaire de séjour régulier est imposée au demandeur et à l'enfant bénéficiaire de nationalité étrangère. L'impératif d'égalité de traitement est ainsi rencontré et le régime des prestations familiales garanties est mis en harmonie avec d'autres régimes sociaux résiduaire» (Moniteur belge, 13 janvier 1984, 379).

B.5.2. En effet, diverses législations instaurant des régimes sociaux résiduaire n'accordent pas leur bénéfice à une personne en séjour irrégulier, comme cela résulte notamment de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, de l'article 1^{er} de la loi abrogée du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, de l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, de l'article 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ou encore de l'article 3, 3°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

De même, l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale limite l'intervention des centres publics d'action sociale à l'aide médicale urgente lorsque l'étranger est en séjour illégal.

B.5.3. Dans ce contexte, et compte tenu notamment du caractère non contributif du régime résiduaire des prestations familiales garanties, il n'apparaît pas déraisonnable, en principe, d'imposer des conditions légales limitatives fondées sur des raisons pertinentes et d'exiger notamment du demandeur de prestations familiales garanties un lien suffisant avec la Belgique, en l'espèce un séjour régulier, pour pouvoir bénéficier du régime résiduaire en matière d'allocations familiales ».

Dans l'arrêt n° 12/2013 du 21 février 2013, se prononçant à nouveau sur la compatibilité de l'article 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a également précisé que, « eu égard au caractère non contributif du régime résiduel des prestations familiales garanties, qui est financé par les pouvoirs publics et non par des cotisations, le législateur peut en réserver le bénéfice aux personnes qui sont supposées, en raison de leur situation individuelle, être installées en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative » et que « l'objectif de réserver les moyens, par essence limités, octroyés au régime des prestations familiales garanties aux enfants dont il peut être présumé que leur séjour en Belgique est relativement stabilisé peut être considéré comme une 'considération très forte' » (B.12.2).

II. L'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1971 renvoie directement à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui détermine les conditions dans lesquelles un étranger est admis ou autorisé à séjourner ou à s'établir dans le royaume.

L'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que, « pour pouvoir séjourner dans le royaume au-delà du terme fixé à l'article 6, l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le ministre ou son délégué ».

Ainsi, tout étranger qui est entré régulièrement dans le royaume peut y séjourner jusqu'à nonante jours en vertu de l'article 6 de la loi du 15 décembre 1980. L'étranger qui souhaite résider dans le royaume au-delà de ce terme doit, soit être admis au séjour de plein droit (notamment article 10 de la loi du 15 décembre 1980), soit y être autorisé par le ministre ou son délégué (notamment article 9ter de la loi du 15 décembre 1980).

En outre, l'étranger peut être autorisé à « s'établir » dans le royaume s'il justifie déjà d'un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans (articles 14 et 15 de la loi du 15 décembre 1980).

L'arrêt constate que la défenderesse a introduit une demande de régularisation de séjour fondée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980,

demande déclarée non fondée le 5 novembre 2013. Une attestation d'immatriculation a été délivrée à la défenderesse depuis le 5 décembre 2013.

La procédure de demande de séjour provisoire visée à l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 a été introduite par la loi du 15 septembre 2006. L'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 dispose que l'étranger qui séjourne en Belgique, qui démontre son identité et qui souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne peut demander l'autorisation de séjourner dans le royaume auprès du ministre ou son délégué.

Le paragraphe 3 de l'article 9ter prévoit les conditions auxquelles le ministre ou son délégué déclare irrecevable la demande de séjour fondée sur cet article.

L'article 7 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose que : « À l'exception des cas visés à l'article 9ter, § 3, de la loi, le délégué du ministre donne instruction à la commune d'inscrire l'intéressé au registre des étrangers et de le mettre en possession d'une attestation d'immatriculation de modèle A. Cette attestation est retirée lorsque l'intéressé n'a, sans motif valable, pas donné suite à l'invitation du fonctionnaire médecin, du médecin désigné par le ministre ou son délégué ou de l'expert visés à l'article 9ter, § 1^{er}, de la loi ».

La circulaire du 5 juillet 2007 relative aux modifications intervenues dans la réglementation en matière de séjour des étrangers suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006 précise ce qui suit à propos de l'attestation d'immatriculation délivrée à l'étranger dont la demande de séjour sur pied de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 a été déclarée recevable :

« Si le contrôle de résidence est positif, l'étranger est inscrit au registre des étrangers et mis en possession d'une attestation d'immatriculation d'une durée de validité de trois mois.

Cette attestation peut, pendant la durée de traitement de la demande, être prolongée à trois reprises, pour une durée de trois mois. Après un an, elle sera prolongée pour une durée d'un mois.

L'administration communale peut prolonger d'office l'attestation d'immatriculation aussi longtemps qu'elle n'a pas reçu d'instruction contraire de l'Office des étrangers ».

Ainsi, l'attestation d'immatriculation n'a jamais une validité de plus de trois mois et est distincte du titre de séjour visé à l'article 8 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 précité et délivré à l'étranger en cas de décision positive du ministre ou de son délégué sur la demande de séjour.

III. Il ressort des dispositions précitées que le demandeur de séjour sur pied de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, dont la demande a été déclarée recevable, n'a pas encore été autorisé au séjour de plus de trois mois dans le royaume mais reste dans l'attente d'une telle décision.

Si ce demandeur de séjour jouit, dès que sa demande est déclarée recevable, d'une protection contre l'éloignement du territoire, aucune décision d'autorisation de séjour sur pied de l'article 9ter n'a encore été prise à son égard, la décision de recevabilité de sa demande ne préjugeant en rien de la décision au fond sur sa demande de séjour.

En conséquence, le demandeur de séjour provisoire sur pied de l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980, dont la demande a été déclarée recevable et qui est détenteur d'une attestation d'immatriculation, ne peut être considéré comme « admis[...] ou autorisé[...] à séjourner en Belgique ou à s'y établir, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 », conformément aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 8, de la loi du 20 juillet 1971.

L'arrêt, qui décide le contraire, viole cette disposition et, en tant que de besoin, les articles 6, 9 et 9ter de la loi du 15 décembre 1980 visés en tête du moyen.

III. La décision de la Cour

En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 1971 instituant les prestations familiales garanties, sans préjudice des dispositions de l'article 10, étrangères à l'espèce, les prestations familiales sont accordées, dans les conditions fixées par ou en vertu de cette loi, en faveur de l'enfant qui est exclusivement à la charge d'une personne physique qui réside en Belgique.

L'alinéa 8 de cet article dispose que, si cette personne physique 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.

Suivant l'article 9^{ter}, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980, l'étranger qui séjourne en Belgique, qui démontre son identité conformément au paragraphe 2 et qui souffre d'une maladie telle qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne peut demander l'autorisation de séjourner dans le royaume auprès du ministre ou de son délégué.

En son paragraphe 3, ledit article 9^{ter} précise les cas où le délégué du ministre déclare la demande irrecevable.

Conformément à l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 mai 2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, à l'exception des cas visés à l'article 9^{ter}, § 3, de la loi, le délégué du ministre donne instruction à la commune d'inscrire l'intéressé au registre des étrangers et de le mettre en possession d'une attestation d'immatriculation de modèle A.

Celui-ci est, dès lors, fût-ce de manière temporaire et précaire, autorisé à séjourner dans le royaume conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980.

Le moyen, qui soutient le contraire, manque en droit.

Par ces motifs,

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de quatre cent quatre-vingt-huit euros soixante-cinq centimes envers la partie demanderesse et à la somme de vingt euros au profit du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Mireille Delange, Michel Lemal, Marie-Claire Ernotte et Sabine Geubel, et prononcé en audience publique du huit avril deux mille dix-neuf par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

S. Geubel

M.-Cl. Ernotte

M. Lemal

M. Delange

Chr. Storck