

Numéro du rôle : 4371
Arrêt n° 145/2008 du 30 octobre 2008

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 42bis, alinéa 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, posée par la Cour du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par arrêt du 26 novembre 2007 en cause d'Isabelle Sala-Bembele contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 décembre 2007, la Cour du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42bis, alinéa 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, lu isolément ou conjointement avec les articles 2, 3, 26.2 et 27.3, de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il traite différemment les enfants bénéficiaires de chômeurs complets indemnisés et les enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés, réservant aux premiers, donc à l'exclusion des seconds, le bénéfice d'un supplément d'allocations familiales à partir du 7ème mois de chômage ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Isabelle Sala-Bembele, demeurant à 4500 Huy, rue Joseph Durbuy 8/31;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 15 juillet 2008 :

- ont comparu :

. Me P. Van de Put, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Charpentier, avocat au barreau de Huy, pour Isabelle Sala-Bembele;

. Me J. Helson, qui comparaisait également *loco* Me J. Vanden Eynde, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Le juge *a quo* est saisi d'un appel formé contre un jugement par lequel le Tribunal du travail de Huy rejette la demande d'Isabelle Sala-Bembele visant à obtenir, pour la période en cause, le paiement du supplément d'allocations familiales visées à l'article 42bis, alinéa 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, ainsi que la régularisation d'allocations qui en découlait.

L'appelante soulève la question de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination de l'article 42*bis*, alinéa 1er, précité, en ce qu'il traite différemment les enfants bénéficiaires de chômeurs complets indemnisés et les enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés, dès lors qu'il réserve aux premiers - donc à l'exclusion des seconds - le bénéfice d'un supplément d'allocations familiales à partir du septième mois de chômage.

La Cour du travail de Liège pose en conséquence la question préjudicielle exposée ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

*Isabelle Sala-Bembele, appelante devant le juge a quo*

A.1. Cette partie souligne, dans son mémoire, que, contrairement à ce que soutient la Cour du travail de Liège, les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant ont, pour la plupart d'entre elles, un effet direct dans l'ordre juridique des Etats parties.

Cela ressortirait, notamment, de la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'Etat, et de décisions judiciaires, mais aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier, les droits garantis par les articles 2, 3, 26.2 et 27.3 de la Convention seraient directement applicables en droit interne.

L'article 3 de la Convention précitée est important puisqu'il impose de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant; l'article 2 interdit quant à lui toute discrimination due, notamment, à la situation juridique des représentants légaux ou des membres de la famille de l'enfant.

A.2. En ce qui concerne la discrimination en cause, il apparaît incompréhensible que lorsqu'un chômeur complet indemnisé passe au statut de chômeur complet non indemnisé - et se trouve ainsi dans une situation moins favorable encore -, la majoration d'allocations familiales disparaisse.

Concrètement, l'appelante devant le juge *a quo* expose que si son ex-compagnon a perdu le droit aux allocations de chômage, c'est parce qu'il vivait avec une compagne, qui ne peut être tenue de contribuer à l'entretien de l'enfant; le père de l'enfant se trouve donc dans une situation plus défavorable qu'auparavant, puisqu'il ne bénéficie plus d'aucune ressource personnelle.

A.3. Dans son mémoire en réponse, l'appelante devant le juge *a quo* souligne que le Conseil des ministres n'explique pas pour quelle raison il serait justifié d'accorder des allocations familiales plus élevées à l'enfant d'un chômeur complet indemnisé qu'à l'enfant d'un chômeur complet non indemnisé, alors que le second se trouve dans une situation financière plus défavorable, résultant du fait que son père ou sa mère ne dispose plus d'allocations de chômage; il n'est pas admissible que l'enfant soit une seconde fois sanctionné par un niveau d'allocations familiales moins élevé. Il est observé, en outre, que l'absence d'allocations de chômage risque de se combiner avec le défaut de versement de la pension alimentaire, ce qui rend encore plus critique la situation de l'enfant d'un chômeur complet non indemnisé.

Face à une telle situation, la différence de traitement ne trouverait donc aucune justification et ne pourrait, en toute hypothèse, être motivée par des considérations d'ordre budgétaire.

*Le Conseil des ministres*

A.4. Après avoir exposé les faits de la cause - en relevant en particulier que le père de l'enfant, attributaire des allocations familiales, a renoncé volontairement au bénéfice des allocations de chômage -, le Conseil des ministres expose que l'article 42*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, soumis à la Cour, doit être mis en perspective avec l'article 56*nonies* de ces mêmes lois, qui consacre le droit des chômeurs à revêtir la qualité d'attributaire d'allocations familiales dans les conditions fixées

par le Roi; c'est l'arrêté royal du 25 février 1994 déterminant les conditions d'octroi des prestations familiales du chef des chômeurs qui a exécuté cet article 56*nonies*, notamment en ses dispositions que développe le mémoire.

Selon le Conseil des ministres, la discrimination entre les enfants bénéficiaires de chômeurs complets indemnisés et les enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés trouverait son origine, non dans l'article 42*bis* des lois coordonnées, mais dans l'arrêté royal précité du 25 février 1994 - sur la légalité duquel la Cour ne peut exercer son contrôle; la Cour devrait dès lors se déclarer incompétente pour répondre à la question préjudicielle.

A.5. De façon générale, l'objectif que poursuit le législateur par l'octroi d'allocations familiales est de contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants; selon la jurisprudence de la Cour, ces allocations offrent une compensation partielle à l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci.

Le mémoire relève également que le régime général des allocations familiales est un régime d'assurance : l'ensemble des employeurs paient une cotisation qui finance ce complément de salaire, les ressources des bénéficiaires n'étant pas prises en compte pour déterminer l'existence du droit d'en bénéficier. Bien que ce régime soit donc directement lié, à l'origine, à la notion de travail salarié, il a été étendu à certaines catégories de personnes qui, privées de leur travail, bénéficient d'un revenu de remplacement, ainsi qu'à des personnes n'ayant jamais travaillé.

A.6.1. Selon la jurisprudence de la Cour en matière d'égalité et de non-discrimination, il ne lui appartient pas d'apprécier si un système de sécurité sociale - en l'espèce, le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés - est ou non équitable, sauf si le législateur a traité de manière discriminatoire des catégories de personnes comparables.

A.6.2. Après un examen détaillé des normes réglementaires et légales ayant précédé celles soumises à la Cour, le Conseil des ministres souligne que l'étude des principes applicables au régime du chômage, tel qu'ils sont fixés par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage auquel se réfère l'arrêté royal précité du 25 février 1994 déterminant les conditions d'octroi des prestations familiales du chef des chômeurs, révèle une réalité multiforme lorsqu'il est question du chômeur complet non indemnisé. En effet, il suffit que l'une des conditions d'octroi des allocations de chômage fixées par le chapitre III de l'arrêté royal précité ne soit pas remplie pour que le chômeur ne soit pas indemnisé; le même arrêté royal comporte également une série de dispositions légales visant l'expulsion définitive ou temporaire du chômeur du bénéfice de l'octroi d'allocations de chômage, au titre de sanction.

A.6.3. Dès lors que la non-indemnisation peut être causée, notamment, par une renonciation volontaire du chômeur, soit expresse, soit implicite (par exemple lorsque le chômeur entreprend des études à temps plein) ou encore au titre de sanction pour non-respect de ses obligations, la question préjudicielle, telle qu'elle est rédigée, viserait, selon le Conseil des ministres, une multitude de situations différentes : la situation de l'enfant bénéficiaire d'un chômeur complet non indemnisé, visée sous une forme trop généraliste et sans identification de la disposition légale sur pied de laquelle la non-indemnisation repose, ne pourrait dès lors être comparée de manière objective avec la situation d'un enfant bénéficiaire d'un chômeur complet indemnisé.

A.6.4. Partant ensuite du constat que la non-indemnisation de l'attributaire, père de l'enfant, est due à un comportement volontaire de celui-ci - il ne se serait pas présenté au contrôle communal -, le mémoire propose de reformuler la question préjudicielle en la limitant, en ce qui concerne les chômeurs complets non indemnisés, à ceux dont la non-indemnisation résulte d'une renonciation volontaire aux allocations de chômage.

Ainsi reformulée, la question conduirait au constat que les situations des attributaires concernés et de leurs enfants ne sont pas comparables, le législateur ayant pu légitimement entendre les traiter de manière différente. En effet, dans le premier cas, le chômeur complet indemnisé remplit toutes les conditions fixées par le Roi afin de se voir octroyer les allocations de chômage, conditions qui sont raisonnablement justifiées par l'objectif poursuivi par le législateur; les allocations de chômage ont pour objet de remplacer temporairement un revenu

dont un salarié se voit privé de manière involontaire et il les perçoit pour autant qu'il revête la qualité de demandeur d'emploi. Par contre, la situation d'un chômeur complet qui ne perçoit pas d'allocations de chômage au motif qu'il ne s'est pas soumis volontairement au contrôle communal imposé, jusqu'au 15 décembre 2005, par l'ancien article 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ne pourrait être comparée à celle du chômeur complet indemnisé.

A.6.5. Le Conseil des ministres observe également que, alors que la question préjudicielle s'interroge sur la différence de traitement des enfants de chômeurs complets indemnisés ou non, attributaires des prestations familiales, il y a lieu de constater que c'est dans le chef de l'attributaire que le législateur a fixé des conditions d'octroi des prestations familiales, qui sont indépendantes de l'enfant; la différence de traitement devrait donc s'apprécier dans le chef des attributaires et non dans le chef des enfants, qui suivent en principe le sort réservé à la personne à charge de laquelle ils se trouvent. Cela n'exclut toutefois pas qu'il faille apprécier, outre le caractère raisonnablement justifié du moyen employé par rapport au but visé par le critère de différenciation dans le chef de l'attributaire, si l'article 42*bis*, alinéa 1er, des lois coordonnées n'a pas des effets disproportionnés sur les droits des enfants de chômeurs.

A.7.1. Après avoir relevé le caractère objectif du critère de différenciation en cause, le Conseil des ministres souligne que, par dérogation au principe selon lequel les allocations familiales versées aux salariés reposent sur un régime contributif sous forme d'assurance, non liée au montant du revenu, les allocations familiales au bénéfice de personnes non salariées, tels les chômeurs, reposent sur le principe de solidarité et sont financées, non par les employeurs, mais par les deniers publics; le législateur a, selon le Conseil des ministres, entendu consacrer une attention particulière à certaines situations familiales dignes d'intérêt dans un contexte de restructuration budgétaire. Ainsi, le législateur a inclus les chômeurs indemnisés et non indemnisés au bénéfice des allocations familiales au taux de base et a ensuite consenti des « suppléments sociaux », notamment aux chômeurs complets indemnisés, considérés comme des chômeurs de longue durée se trouvant dans une situation précaire.

A.7.2. Selon le Conseil des ministres, le chômeur de longue durée est celui qui recherche activement un emploi après avoir été privé de son précédent emploi en raison de circonstances indépendantes de sa volonté; le législateur a pu considérer que cette catégorie de personnes était dans une situation particulièrement précaire et qu'il fallait la soutenir en octroyant un supplément d'allocations familiales au taux majoré visé à l'article 42*bis*. Tout en observant que « dans certaines situations, le chômeur complet non-indemnisé se trouve dans une situation précaire car il ne perçoit aucun revenu », le mémoire souligne toutefois que le chômeur complet non indemnisé n'est pas nécessairement quelqu'un qui recherche activement un emploi après avoir été privé de son précédent emploi en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

Le régime des allocations familiales pour chômeurs est construit par référence à la législation applicable au chômage, dont il ressort que la non-indemnisation est une conséquence directe du non-respect des conditions dans lesquelles le chômeur est considéré comme chômeur de longue durée à la recherche d'un emploi. Ce critère est pertinent et objectif et, souligne le Conseil des ministres, il s'inscrit par ailleurs dans un contexte de restriction budgétaire.

A.8. Selon la jurisprudence de la Cour, il ne lui appartient pas d'apprécier si une mesure établie par la loi est opportune ou souhaitable et elle a reconnu, à de nombreuses reprises, que les moyens mis en œuvre par le législateur pouvaient être justifiés au regard de considérations d'ordre financier.

En matière d'allocations familiales, le législateur est animé, d'une part, par des considérations sociales et de solidarité visant à octroyer des allocations majorées à des familles se trouvant dans des situations particulières et, d'autre part, par la nécessité de maintenir en équilibre budgétaire les régimes de sécurité sociale, lesquels reposent non seulement sur des contributions à charge des employeurs et des employés, mais également sur les deniers publics. Des choix sont posés qui, s'inscrivant dans une logique budgétaire équilibrée et limitée par la disponibilité des deniers publics, ne peuvent être considérés comme induisant des discriminations contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Dès lors, la distinction opérée entre les deux catégories de chômeurs en cause, pour autant qu'elles constituent deux catégories de personnes comparables, repose sur un critère objectif, à savoir leur droit ou non aux allocations de chômage tel que déterminé par l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

A.9. Quant à l'absence d'effets disproportionnés sur les enfants des chômeurs complets non indemnisés, le mémoire souligne que la différence de traitement serait « considérablement atténuée » par le maintien du bénéfice des allocations familiales au taux de base au bénéfice des chômeurs complets non indemnisés; d'autre part, les attributaires qui ne bénéficieraient pas du régime des allocations familiales pour travailleurs salariés bénéficient du droit aux prestations familiales garanties par la loi du 20 juillet 1971 - dont le Conseil des ministres relève qu'elles seraient actuellement versées à un taux plus favorable que celui visé par l'article 42*bis* des lois coordonnées.

Dès lors que les enfants de chômeurs complets non indemnisés bénéficient d'allocations familiales au taux de base, voire à titre résiduaire de prestations familiales garanties par la loi du 20 juillet 1971, les personnes qui les ont en charge bénéficient d'un complément financier à charge des deniers publics afin de contribuer aux frais d'entretien et d'éducation de ces enfants; il est dès lors satisfait à l'article 26.1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, en ce que cette disposition reconnaît à tout enfant « le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales ».

A.10. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres expose que le droit à la sécurité sociale et à mener une vie conforme à la dignité humaine pour un enfant a été, en l'espèce, respecté par le législateur belge; ce dernier dispose d'ailleurs d'une large marge d'appréciation pour garantir le droit à la sécurité sociale, comme l'a décidé la Cour dans son arrêt n° 66/2007.

En ce qui concerne la violation de la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier ses articles 26 et 27, la Cour doit tenir compte des dispositions législatives, précitées, qui contribuent à ce que soit garanti le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine : le non-octroi de la majoration d'allocations familiales en cause ne met en effet pas à néant la couverture sociale dont jouissent les enfants de chômeurs complets non indemnisés.

A.11. Dans le prolongement de l'argumentation développée dans son mémoire, le Conseil des ministres expose que le choix du législateur de poser des conditions dans le chef de l'attributaire, pour ouvrir ou non le droit aux allocations familiales, n'est manifestement pas disproportionné eu égard à l'objectif poursuivi.

Le législateur contribue, de la même manière pour chaque enfant et indépendamment des revenus des attributaires, à l'entretien et l'éducation de l'enfant, qui augmentent de manière proportionnelle la charge des ménages; le niveau de vie du ménage qui perçoit les allocations n'entre pas en considération pour le paiement des allocations familiales qui sont, en vertu de l'article 40 des lois coordonnées, octroyées au même taux, tant aux travailleurs salariés qu'aux chômeurs, pour chaque enfant, selon son rang.

Pour déterminer qui serait considéré comme appartenant à une catégorie privilégiée jouissant d'une majoration d'allocations telle que le chômeur complet indemnisé, le législateur a procédé par référence à la réglementation sur le chômage : la non-indemnisation du chômeur est la conséquence directe du non-respect des conditions légales fixées par l'arrêté royal du 25 novembre 1991; le législateur a pu légitimement considérer qu'il s'agissait d'un minimum requis pour jouir de la majoration de l'article 42*bis*, tout en maintenant les allocations au taux de base pour les autres catégories de chômeurs.

- B -

### *La disposition en cause*

B.1. La Cour est interrogée au sujet de l'article 42*bis*, alinéa 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939 (ci-après : « les lois coordonnées »).

Cet article 42*bis* - dont seul l'alinéa 1er est en cause - 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 4 de cet article, d'un supplément de :

1° 34,83 EUR pour le premier enfant;

2° 21,59 EUR pour le deuxième enfant;

3° 3,79 EUR pour le troisième enfant et pour chacun des suivants.

Le Roi détermine les périodes d'interruption du chômage avec lesquelles il n'est pas tenu compte pour déterminer l'accomplissement et la continuité de la période de chômage de 6 mois.

Le Roi fixe également les conditions dans lesquelles des périodes d'inactivité précédant le chômage visé à l'alinéa 1er, sont prises en considération pour la détermination de la période de six mois de chômage.

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.

Le chômeur complet indemnisé qui est attributaire du supplément d'allocation prévu à l'alinéa 1er et qui, après avoir exercé une activité visée à l'article 1er, 5°, de l'arrêté royal du 25 avril 1997 portant exécution de l'article 71, § 1er*bis*, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales, redevient chômeur complet indemnisé dans les six mois, conserve le droit au supplément d'allocation visé à l'alinéa 1er.

Pour l'application de l'alinéa 5, le Roi détermine les périodes, ainsi que leur mode de calcul, prises en compte pour la détermination de la prise de cours de la période de six mois d'activité visée par l'alinéa 5. Il détermine également les périodes qui interrompent cette activité ».

B.2. Il est demandé à la Cour si cet article 42*bis*, alinéa 1er, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 2, 3, 26.2 et 27.3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, en ce qu'il traite différemment les enfants bénéficiaires de chômeurs complets indemnisés et les enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés, dès

lors que, selon le juge *a quo*, il réserve aux premiers le bénéfice d'un supplément d'allocations familiales à partir du septième mois de chômage.

*Quant aux exceptions soulevées par le Conseil des ministres*

*En ce qui concerne la compétence de la Cour*

B.3.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement trouverait son origine, non dans l'article 42*bis* des lois coordonnées, mais dans l'arrêté royal du 25 février 1994 « déterminant les conditions d'octroi des prestations familiales du chef des chômeurs », à l'égard duquel la Cour n'est pas compétente.

B.3.2. S'il est vrai que cet arrêté royal précise les droits des chômeurs, indemnisés ou non, au regard des allocations familiales et suppléments visés, respectivement, par les articles 40 et 42*bis* des lois coordonnées, il n'en reste pas moins que c'est l'article 42*bis*, alinéa 1er, lui-même qui réserve le bénéfice du supplément qu'il prévoit, en ce qui concerne les enfants des chômeurs, à ceux du « chômeur complet indemnisé » - et exclut ainsi du bénéfice de ce supplément les enfants du chômeur complet non indemnisé. Le fait qu'il appartienne largement au Roi de déterminer les conditions requises pour être chômeur complet indemnisé n'affecte pas le constat que c'est le législateur lui-même qui a attaché à la seule qualité de chômeur complet indemnisé les suppléments d'allocations familiales en cause.

Il s'ensuit que c'est le législateur lui-même qui a institué la différence de traitement soumise au contrôle de la Cour.

B.3.3. L'exception est rejetée.



*En ce qui concerne la portée de la question préjudicielle*

B.4.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle, telle qu'elle est formulée, ne permettrait pas d'identifier avec précision la situation donnant lieu à une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution : en effet, à défaut que soit précisé sur la base de quelle disposition légale le chômeur complet n'est pas indemnisé, la situation de l'enfant d'un tel chômeur, non indemnisé, recouvrirait une multitude de situations différentes.

En considération du cas concret soumis au juge *a quo*, le Conseil des ministres propose de reformuler la question préjudicielle en limitant la saisine de la Cour à la situation des seuls enfants de chômeurs complets qui ne sont pas indemnisés en raison d'une renonciation volontaire aux allocations de chômage. En outre, le Conseil des ministres avance que dès lors que « le législateur a fixé des conditions d'octroi des prestations familiale dans le chef de l'attributaire, indépendantes de l'enfant », la « différence de traitement doit donc s'apprécier dans le chef des attributaires et non dans le chef des enfants, qui suivent en principe le sort réservé à la personne à charge de laquelle ils se trouvent ».

B.4.2. Les parties devant la Cour ne peuvent pas modifier ou faire modifier la portée des questions préjudicielles posées par le juge *a quo*.

Le juge *a quo* soumet à la Cour la différence de traitement faite entre les enfants bénéficiaires de chômeurs complets indemnisés et les enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés.

La question préjudicielle vise, comme catégorie potentiellement discriminée, les enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés. Les enfants sont, en droit, les bénéficiaires des allocations familiales, de telle sorte que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, c'est bien eux que concerne la différence de traitement en cause. Par ailleurs, les chômeurs complets non indemnisés ont en commun de ne pas percevoir d'indemnité de chômage, - quelles que soient les spécificités de leur situation.

### *Quant au fond*

B.5. 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.

Comme il a déjà été relevé, ce sont les enfants concernés qui sont bénéficiaires des allocations.

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.

Toutefois, ce régime général est corrigé en faveur de certaines catégories de bénéficiaires requérant une attention particulière. Tel est le cas des enfants du bénéficiaire d'une pension, du chômeur complet indemnisé et du bénéficiaire d'une pension de survie, auxquels l'article 42*bis* en cause octroie un supplément d'allocations familiales.

B.6.1. L'article 42*bis* a été inséré dans les lois coordonnées par l'article 3 de l'arrêté royal n° 131 du 30 décembre 1982 portant redistribution des allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés, pris en exécution de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Cet article 42*bis* accordait des allocations familiales ordinaires journalières et mensuelles à un taux plus élevé en faveur, notamment, des « enfants bénéficiaires [...] b) des chômeurs complets, visés à l'article 2 de l'arrêté royal n° 49 du 24 octobre 1967 relatif aux prestations familiales revenant aux chômeurs », à savoir aux enfants des chômeurs indemnisés.

Dans le rapport au Roi précédant cet arrêté royal (*Moniteur belge* du 12 janvier 1983, p. 402), il a été observé à ce sujet :

« [Celui-ci] maintient [...] le bénéfice de ces allocations familiales aux enfants de travailleurs invalides, aux enfants bénéficiant du supplément pour enfant handicapé en ce qui

concerne ce supplément et les suppléments d'âge, aux enfants bénéficiant du taux orphelin ainsi qu'aux enfants de chômeurs indemnisés depuis six mois et aux enfants de pensionnés.

[...] les enfants qui sont eux-mêmes ou dont la famille est dans une situation socio-économique moins favorisée, ne perdront pas les avantages qui lui étaient accordés jusqu'à présent ».

B.6.2. L'article 42*bis* a été ultérieurement modifié, notamment, par l'article 52 de la loi-programme du 22 décembre 1989. Cette modification a été commentée comme suit lors des travaux préparatoires :

« L'article 42*bis* concerne l'octroi des allocations familiales majorées, aux pensionnés et chômeurs de longue durée.

La réforme contenue dans la présente loi vise une stabilisation de l'octroi des allocations familiales de base, par la trimestrialisation du droit.

Comme cela a été dit dans l'exposé des motifs, les majorations d'allocations sont accordées pour répondre à des situations particulières des familles. Ces majorations restent dues mensuellement. Par conséquent, les montants de prestations actuellement exprimés en terme global, ont été scindés en montants de base (visés au nouvel article 42) et suppléments de prestations.

Cette modification ne change rien aux montants versés aux familles bénéficiaires. Il s'agit d'une adaptation technique permettant de trimestrialiser le droit aux allocations de base en maintenant une certaine souplesse pour l'octroi mensuel des majorations » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 975/1, p. 31).

Il a également été précisé :

« Les allocations familiales, on le sait, sont conçues comme une intervention financière dans l'éducation des enfants. Elles tiennent compte de la situation de fait des familles dans lesquelles l'enfant est élevé.

C'est ainsi que des taux majorés ont été prévus pour faire face à des difficultés particulières :

- diminution des revenus (taux majorés pour chômeurs, invalides, pensionnés), handicap de l'enfant, supplément d'âge, prise en compte du rang de l'enfant. Ces situations peuvent varier d'un mois à l'autre et il est essentiel que les prestations familiales, payées mensuellement, continuent à être liées à la situation réelle des familles. La fixation trimestrielle du droit assure le paiement continu d'un montant de base (sauf cessation de droit), les suppléments étant accordés mensuellement compte tenu de la situation des familles, pendant le mois auquel ils se rapportent » (*ibid.*, p. 27).

B.6.3. Il ressort de ce qui précède que le législateur, en octroyant le supplément d'allocations familiales prévu par l'article 42*bis* des lois coordonnées, entendait tenir compte de la situation particulière de certaines familles qu'il considérait comme étant dans une situation socio-économique défavorisée.

B.7.1. En considération, à la fois, de la raison d'être des allocations familiales - compenser partiellement l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci - et de l'objectif spécifique poursuivi par l'octroi du supplément d'allocations familiales - prendre en compte la situation socio-économique de certaines catégories de familles -, rien ne peut raisonnablement justifier que ledit supplément soit refusé aux enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés, alors qu'en bénéficient les enfants bénéficiaires de chômeurs complets indemnisés qui se trouvent dans la même situation.

En effet, si les uns comme les autres - et les ménages dont ils font partie - sont confrontés à la difficulté de faire face, avec un budget limité, à l'augmentation des charges qu'entraîne l'extension du ménage, l'absence d'allocation de chômage est de nature à rendre plus critique encore la situation financière des ménages dont font partie les enfants de chômeurs complets non indemnisés; l'octroi du supplément d'allocations familiales en cause se justifie dès lors *a fortiori* dans leur chef.

Quant à l'argument selon lequel ce serait le fait de satisfaire, ou non, aux conditions requises par la réglementation pour bénéficier d'allocations de chômage qui justifierait la différence de traitement en cause, s'il appartient au législateur de déterminer les conditions ouvrant le droit, dans le chef des chômeurs, à des allocations de chômage, lesdites conditions sont dénuées de pertinence pour déterminer le montant des allocations familiales, dont les enfants sont, en droit, les bénéficiaires.

B.7.2. En outre, en privant les enfants de chômeurs complets non indemnisés du supplément d'allocations familiales qu'il reconnaît aux enfants de chômeurs complets indemnisés, l'article 42*bis*, alinéa 1er, viole l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui interdit que l'enfant soit discriminé sur la base de la situation juridique de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille. Il n'est en effet pas

compatible avec cette disposition qu'un enfant, bénéficiaire des allocations familiales, voie le montant global de celles-ci affecté uniquement en considération de la situation de chômeur non indemnisé de l'attributaire.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42*bis*, alinéa 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 30 octobre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior