



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 13/2022
du 3 février 2022
Numéro du rôle : 7474**

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 69, § 1er, alinéas 1er et 5, de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales, posées par le Tribunal du travail de Liège, division de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 26 novembre 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 décembre 2020, le Tribunal du travail de Liège, division de Liège, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« Les alinéa 1 et alinéa 5 de l'article 69 § 1er de la loi générale relative aux allocations familiales du 22 [lire : 19] décembre 1939 interprétés comme permettant à la mère de bénéficiaire, de plein droit, du supplément visé à l'article 50^{ter} du même texte, en cas d'invalidité, dès que les conditions sont remplies mais subordonnant ce même droit, dans le chef du père, à une décision sans aucune rétroactivité du Tribunal de la Famille, violent-ils, le cas échéant par lacune, les articles 10 alinéas 2 et 3, 11, 23, 6° de la Constitution lus, le cas échéant, en combinaison avec l'article 26, 2 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 ?

L'alinéa 5 de l'article 69 § 1er de la loi générale relative aux allocations familiales du 22 [lire : 19] décembre 1939 interprété comme ne permettant, en aucun cas, au père de bénéficiaire d'un effet rétroactif de la décision du Tribunal de la Famille, alors même que la mère n'a pas perçu pour la période litigieuse le supplément social, de telle sorte que l'enfant bénéficiaire ne se verra pas allouer le supplément social car il était domicilié chez le parent n'ouvrant pas le droit à un tel supplément, viole-t-il, le cas échéant par lacune, les articles 10

alinéa 2, 11, 23, 6° de la Constitution lus, le cas échéant, en combinaison avec l'article 26, 2 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 ? ».

Aucun mémoire n'a été introduit.

Par ordonnance du 8 décembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, et que les débats étaient clos et l'affaire mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Devant le juge *a quo*, un père conteste la décision prise par sa caisse d'allocations familiales de lui accorder, à dater du 1er mai 2018, au bénéfice de son fils, le supplément pour invalidité de longue durée, visé à l'article 50^{ter} de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales (ci-après : la loi générale relative aux allocations familiales). Le requérant estime que ce supplément lui est dû à partir du 1er février 2016 ou, à tout le moins, à partir du 1er février 2017.

Par jugement du 16 décembre 2009, le tribunal de la famille ordonne l'hébergement égalitaire du fils du requérant et décide que les allocations familiales seront versées à la mère, à charge pour elle d'en reverser la moitié au père.

En mars 2016, le requérant demande au tribunal de la famille de lui accorder l'hébergement principal de son fils. Après une enquête sociale, le tribunal de la famille, par jugement du 18 avril 2018, accorde cet hébergement principal au requérant à partir de février 2017 et décide que le requérant percevra seul les allocations familiales à partir de février 2017. Le 24 avril 2018, le fils du requérant est inscrit sur les registres de la population au domicile du requérant. Le 25 avril 2018, le jugement est notifié à la caisse d'allocations familiales et cette dernière accorde au requérant les allocations familiales, ainsi que le supplément lié à la situation du requérant, à partir du 1er jour suivant la notification, soit le 1er mai 2018. Il s'agit de la décision contestée.

Le requérant expose qu'il a hébergé son fils depuis février 2016 mais qu'il n'a obtenu qu'en avril 2018 un jugement lui accordant les allocations familiales avec effet rétroactif au 1er février 2017. Il estime avoir droit au supplément lié à sa situation à partir du moment où il hébergeait effectivement son fils ou, à tout le moins, à partir de la date rétroactive visée dans le jugement d'avril 2018. Il s'interroge sur la pertinence d'une norme qui priverait son enfant de son droit au supplément d'allocations qui découle de l'invalidité du parent qui l'héberge effectivement, en raison du seul fait de la longueur de la procédure devant les juridictions de la famille.

La caisse d'allocations familiales indique que, d'une part, en vertu de l'article 69, § 1er, alinéa 3, de la loi générale relative aux allocations familiales, le requérant ne pouvait être allocataire qu'à partir du moment où son fils a été inscrit avec lui sur les registres de la population, et, d'autre part, en vertu de l'article 69, § 1er, alinéa 5, de la même loi, la désignation de l'allocataire par le tribunal ne produit ses effets qu'au premier jour du mois qui suit la notification du jugement à la caisse d'allocations familiales.

Suivant la suggestion de l'auditeur du travail, qui considère que le législateur a choisi de faire primer la sécurité juridique sur la réalité sociale des familles, mais que le régime contient une incohérence, le juge *a quo* décide d'interroger la Cour sur l'absence de rétroactivité quant à la désignation judiciaire comme allocataire. Il estime que la disposition en cause crée une différence de traitement non seulement entre le père et la mère, voire

entre le plus jeune et le plus âgé des parents s'ils sont de même sexe, mais aussi à l'égard de l'enfant, selon qu'il est domicilié ou non chez le parent qui se trouve en situation d'invalidité. En effet, le parent qui perçoit les allocations par défaut – à savoir la mère si les parents sont de sexes différents ou le plus âgé des parents s'ils sont de même sexe – continue à percevoir les allocations familiales en cas de séparation et, en cas d'invalidité de ce parent, le supplément visé à l'article 50^{ter} est payé dès qu'il est connu de la caisse d'allocations. Par contre, lorsque l'hébergement est assuré par le père ou par le parent le plus jeune, le supplément n'est payé qu'à dater du moment où le tribunal l'a désigné comme allocataire.

III. *En droit*

– A –

Aucun mémoire n'a été introduit.

– B –

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 69, § 1er, alinéas 1er et 5, de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales (ci-après : la loi générale relative aux allocations familiales).

Quant à la disposition en cause

B.2. Situé dans la section 4 (« Des personnes auxquelles les allocations sont effectivement payées et des conditions dans lesquelles a lieu le paiement »), du chapitre V (« Des prestations »), de la loi générale relative aux allocations familiales, l'article 69, § 1er, de la même loi, tel qu'il s'applique au litige pendant devant le juge *a quo*, dispose :

« Les allocations familiales et de naissance sont payées à la mère. En cas d'adoption plénière de l'enfant par deux personnes de même sexe ou en cas d'adoption plénière par une personne de l'enfant ou de l'enfant adoptif de son conjoint ou cohabitant de même sexe ou en cas d'application de la loi du 5 mai 2014 portant établissement de la filiation de la coparente, les allocations familiales sont payées au plus âgé des parents au premier degré.

Si la personne à laquelle les allocations familiales sont payées en vertu de l'alinéa 1er 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 de sexe différent 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 dater de sa demande, si l'enfant et lui-même ont, à cette date, 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.

Lorsque les deux parents de même sexe 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 familiales sont payées intégralement au plus âgé des parents au premier degré. Toutefois, les allocations familiales sont payées intégralement à l'autre parent, à dater de sa demande, si l'enfant et lui-même ont, à cette date, 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.

Lorsque l'un des parents conteste l'opportunité du paiement des allocations familiales réalisé en vertu des dispositions des alinéas 3 et 4, il peut demander au tribunal de la famille de le désigner comme allocataire, dans l'intérêt de l'enfant. Cette désignation produit ses effets le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la décision du tribunal est notifiée à l'organisme d'allocations familiales compétent.

Dans les situations visées aux alinéas 3 et 4, le versement des allocations familiales peut, à la demande des deux parents, être effectué sur un compte auquel ils ont l'un et l'autre accès.

[...] ».

B.3.1. L'article 69 de la loi générale relative aux allocations familiales concerne la désignation de l'allocataire, à savoir la personne à laquelle les allocations familiales sont versées.

L'article 69, § 1er, alinéa 1er, de la loi précitée prévoit que les allocations familiales sont, en principe, payées à la mère, qui est dès lors l'allocataire de principe.

B.3.2. Le choix de la mère comme allocataire de principe, lorsque les parents ne cohabitent pas mais exercent conjointement l'autorité parentale au sens de l'article 374 du Code civil, est aussi celui qui est fait dans l'alinéa 3 de l'article 69, § 1er, de la loi générale relative aux allocations familiales, tel qu'il a été inséré par l'article 9 de 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 l'article 8 de la loi du 12 décembre 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes

légaux des pensions, et la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ».

Selon le rapport au Roi qui a précédé l'arrêté royal du 21 avril 1997 précité, le principe est 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.

B.3.3. L'article 3 de la loi du 22 février 1998 « portant certaines dispositions sociales » a ensuite inséré, dans l'article 69, § 1er, alinéa 3, de la loi générale relative aux allocations familiales, la possibilité pour le père de demander au tribunal de le désigner comme allocataire, et ce, dans l'intérêt de l'enfant.

Cette possibilité pour le parent non allocataire de contester le paiement des allocations familiales en vue d'acquérir la qualité légale d'allocataire est actuellement prévue dans la première phrase de l'article 69, § 1er, alinéa 5, de la loi générale relative aux allocations familiales et relève de la compétence du tribunal de la famille.

B.3.4. L'article 19 de la loi du 25 janvier 1999 a remplacé l'article 69, § 1er, alinéa 3, de la loi générale relative aux allocations familiales, en le complétant par la phrase suivante :

« Toutefois, les allocations familiales sont payées intégralement au père, à dater de sa demande, si l'enfant et lui-même ont, à cette date, 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 ».

Cette disposition, dont la formulation initiale a été adaptée par la voie d'un amendement, visait à tenir « davantage compte de la réalité en permettant désormais au père de recevoir les allocations familiales, sans que ce dernier doive engager une procédure judiciaire, lorsque

l'enfant est principalement élevé par lui » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1722/9, p. 6); l'inscription de l'enfant à l'adresse du père « attestera que cette condition est remplie » (*ibid.*).

Cette modification a été adoptée afin d'« éviter aux gestionnaires des dossiers d'allocations familiales de devoir trancher la difficile question de fait en cas de contestation entre les parents » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1722/14, p. 25).

B.3.5. La date de prise de cours de la décision judiciaire modifiant, dans l'intérêt de l'enfant, la désignation de l'allocataire a été précisée à l'article 212 de la loi-programme du 22 décembre 2008, qui a inséré le texte devenu la dernière phrase de l'article 69, § 1er, alinéa 5, de la loi générale relative aux allocations familiales, laquelle dispose :

« Cette désignation produit ses effets le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la décision du tribunal est notifiée à l'organisme d'allocations familiales compétent ».

Cette modification poursuivait un objectif de sécurité juridique :

« Cette disposition vise à transcrire dans le texte légal la position de la jurisprudence dominante qui considère que la désignation administrative du père et que la désignation judiciaire de l'allocataire dans l'intérêt de l'enfant, valent pour le futur. Une partie de la jurisprudence est favorable à une désignation rétroactive de l'allocataire, ce qui nuit à la sécurité juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/001, p. 140).

B.3.6. Le contenu de l'article 69, § 1er, alinéa 5, de la loi générale relative aux allocations familiales est repris dans l'article 22, § 1er, alinéa 8, du décret de la Région wallonne du 8 février 2018 « relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ».

Quant au fond

B.4.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la date de prise d'effet de la décision judiciaire modifiant la qualité d'allocataire et les conséquences de cette décision en ce qui concerne la majoration des allocations familiales du supplément social pour invalidité visé à l'article 50^{ter} de la loi générale relative aux allocations familiales.

Le litige pendant devant le juge *a quo* porte sur l'effet d'un jugement du tribunal de la famille du 18 avril 2018 accordant à un père, à la suite de sa demande formulée en 2016, l'hébergement principal pour son enfant à partir de février 2017 et décidant qu'il percevrait seul les allocations familiales à partir de cette date, après qu'un premier jugement de 2009 avait décidé d'un hébergement égalitaire de cet enfant et du versement des allocations familiales à la mère, à charge pour elle d'en reverser la moitié au père.

Le père sollicite que le supplément lié à son invalidité lui soit versé à partir de février 2017, alors que la caisse d'allocations familiales considère que ce supplément ne peut lui être accordé qu'à partir de mai 2018, date à laquelle le jugement lui a été notifié. La mère n'a quant à elle perçu aucun supplément pour invalidité.

La Cour limite son examen à cette situation.

B.4.2. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 69, § 1er, alinéas 1er et 5, de la loi générale relative aux allocations familiales avec les articles 10, alinéas 2 et 3, 11 et 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 26, paragraphe 2, de la Convention internationale des droits de l'enfant, si cette disposition est interprétée comme permettant à la mère de bénéficier de plein droit du supplément visé à l'article 50^{ter} du même texte, en cas d'invalidité, dès que les conditions sont remplies, mais subordonnant ce même droit, à l'égard du père, à une décision sans aucune rétroactivité du tribunal de la famille.

La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 69, § 1er, alinéa 5, de la loi générale relative aux allocations familiales avec les articles 10, alinéa 2, 11 et 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 26, paragraphe 2, de la Convention internationale des droits de l'enfant, si cette disposition est interprétée comme ne permettant en aucun cas au père de bénéficier d'un effet rétroactif de la décision du tribunal de la famille lui attribuant l'hébergement principal et la qualité d'allocataire, alors même que la mère n'a pas perçu de supplément social pour la période litigieuse, de telle

sorte que l'enfant bénéficiaire ne se verra pas allouer le supplément social au motif qu'il était domicilié chez le parent n'ouvrant pas le droit à un tel supplément.

B.5. Le juge *a quo* interprète la disposition en cause, qui détermine la personne à laquelle les allocations familiales sont effectivement payées, comme conditionnant l'octroi du supplément pour invalidité visé à l'article 50ter de la loi générale relative aux allocations familiales. Cette interprétation est partagée par la partie défenderesse devant le juge *a quo* et n'est pas contestée par la partie demanderesse devant le juge *a quo*.

B.6. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.7.1. 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.

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 d'un travailleur salarié ou indépendant invalide, auxquels l'article 50ter de la loi générale relative aux allocations familiales octroie un supplément d'allocations familiales.

B.7.2. L'article 50ter de la loi générale relative aux allocations familiales prévoit une majoration du montant des allocations familiales pour les enfants d'un attributaire, travailleur salarié ou indépendant invalide, lorsque les conditions visées à l'article 56, § 2, de la même loi sont remplies. Cette disposition prend ainsi en compte une situation dans laquelle l'attributaire invalide ne disposerait plus de la pleine capacité de contribuer aux charges de l'enfant bénéficiaire.

B.8.1. Comme il est dit en B.3.5, l'article 69, § 1er, alinéa 5, de la loi générale relative aux allocations familiales poursuit un objectif légitime de sécurité juridique.

En prévoyant que la décision judiciaire de modification de l'allocataire produit ses effets à dater de la notification du jugement, cette disposition tend en effet à éviter que les caisses d'allocations familiales doivent poursuivre elles-mêmes le remboursement des allocations versées à celui qui, au moment du versement, avait bien la qualité d'allocataire, en vue de verser ce montant à celui qui, de manière rétroactive, acquerrait cette qualité. Cette disposition tend ainsi à éviter des difficultés administratives et financières disproportionnées pour les caisses d'allocations familiales, en raison d'un changement rétroactif de l'allocataire, c'est-à-dire de la personne à laquelle les allocations familiales sont versées.

B.8.2. Cette disposition concerne dès lors uniquement la portée temporelle de la modification judiciaire de l'allocataire pour le versement des allocations familiales par les caisses d'allocations familiales.

Elle ne concerne dès lors aucunement le droit au supplément social pour invalidité, lequel est ouvert dans les conditions qui sont fixées pour l'attributaire par l'article 50ter de la loi générale relative aux allocations familiales et qui sont indépendantes de l'hébergement de l'enfant ou de la désignation de l'allocataire.

L'article 64, § 2, b), *in fine*, de la loi générale relative aux allocations familiales, introduit par l'article 33 de la loi du 22 février 1998 « portant des dispositions sociales », prévoit d'ailleurs que « [lorsque] les deux parents, qui ne cohabitent pas, exercent conjointement l'autorité parentale au sens de l'article 374 du Code civil, à l'égard d'un enfant élevé chez l'un d'entre eux, ils sont considérés l'un et l'autre comme élevant l'enfant chez eux ».

Il en découle qu'indépendamment de la date, déterminée dans le jugement, de la prise d'effet de la modification de l'hébergement et de l'allocataire, le droit au supplément social ouvert par le parent invalide devait être octroyé dès que les conditions fixées à l'article 50ter de la loi générale relative aux allocations familiales étaient remplies.

B.9. En interprétant la disposition en cause comme conditionnant l'octroi d'un supplément social pour invalidité à la qualité d'allocataire, les questions préjudicielles procèdent dès lors d'une prémisse erronée.

B.10. Les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

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 3 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul