

Copie

Délivrée à: tribunal du travail francophone de Bruxelles

art. Autres

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Expédition

Numéro du répertoire
2014 / 1361
Date du prononcé
21 mai 2014
Numéro du rôle
2010/AB/333

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00000012136-0001-0012-02-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - allocations familiales

Arrêt contradictoire et interlocutoire : question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

Notification par pli judiciaire (art. 580, 2° C.J.)

En cause de :

Madame Y

partie appelante,
représentée par Maître LENELLE Géraldine, avocate à 1060 BRUXELLES, Rue Berckmans, 104,

contre :

L'Office National d'Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés,
dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Rue de Trèves, 70,

partie intimée,
représentée par Maître Hervé HERION loco Maître BOURGEOIS Nadine, avocats à 1160
BRUXELLES, Rue de la Molinee, 64-66,

★

★

★



La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

La présente décision applique notamment les dispositions suivantes :

- le code judiciaire,
- la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, et notamment l'article 24,

Vu produites en forme régulière les pièces de la procédure légalement requises ;

Vu le jugement du tribunal du travail de Bruxelles du 2 mars 2010,

Vu la requête d'appel du 6 avril 2010,

Vu l'arrêt interlocutoire de la Cour du travail du 22 décembre 2011,

Vu l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 février 2013,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 26 mars 2014,

Entendu Madame COLOT, Substitut général, en son avis auquel il n'a pas été répliqué.

* * *

I. LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Madame Y est de nationalité congolaise. Elle est arrivée en Belgique en octobre 2004 et a introduit une demande d'asile.

Elle a deux enfants, B. Y, né le 2003 au Congo et qui est de nationalité congolaise et A. Y, née le 2006 en Belgique et qui est belge, son père étant belge.

Madame Y dispose d'un droit de séjour en Belgique (voir le certificat d'inscription au registre des étrangers délivré le 11 mars 2008).

2. Le 5 février 2008, Madame Y a sollicité le bénéfice des prestations familiales garanties, pour ses deux enfants.

Cette demande a été refusée par une décision du 4 avril 2008, motivée par le fait que Madame Y ne justifiait pas d'une résidence en Belgique depuis 5 ans.

3. Madame Y a introduit une demande de dérogation, sur base de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 20 juillet 1971, qui précise que « le ministre des Affaires sociales ou le fonctionnaire du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement qu'il désigne peut, dans des cas dignes d'intérêt, déroger aux conditions fixées à l'article 1er, alinéa 6 (de cette loi) ».



En l'espèce, cette demande a été refusée par décision du 19 septembre 2008.

4. Les prestations familiales ont été accordées, sur base d'une activité salariée, de septembre 2008 à mars 2009.

Madame Y a introduit une nouvelle demande de prestations familiales garanties. Il a été fait droit à cette demande à partir du 1^{er} avril 2009.

5. Madame Y a contesté la décision de refus du 4 avril 2008 devant le tribunal du travail de Bruxelles.

Par jugement du 2 mars 2010, le tribunal a condamné l'ONAFST à verser à Madame Y les prestations familiales garanties pour sa fille A pour les mois de février 2008 à août 2008 et a rejeté la demande pour le surplus.

Madame Y a fait appel par une requête déposée au greffe le 6 avril 2010.

Elle demandait à la Cour du travail de réformer le jugement et de dire qu'elle a également droit aux prestations familiales garanties pour son enfant mineur B : Y pour la période de février 2008 à août 2008.

6. Par son arrêt du 22 décembre 2011, la Cour du travail a soumis à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 191 de la Constitution, avec les articles 1er du Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 14 de cette Convention, ou encore avec les articles 2, § 2, et 26, § 1, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, en ce qu'il s'applique au demandeur étranger qui est autorisé à séjourner en Belgique, dans la mesure où il sollicite les prestations familiales pour son enfant qui est ressortissant d'un Etat tiers à l'Union européenne, alors qu'il ne s'applique au même demandeur étranger dans la mesure où il sollicite les prestations familiales pour son autre enfant qui est de nationalité belge, traitant ainsi de manière différente des enfants qui se trouvent dans une situation comparable ? »

7. La Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 12/2013 du 21 février 2013, répondu négativement à la question posée.



II. REPRISE DE LA DISCUSSION

8. L'article 1^{er}, alinéas 1 et 6 à 8, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, dans sa version applicable jusqu'au 28 février 2009, précisait :

« 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 1er 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.

Sont dispensés de cette condition :

1° la personne qui tombe sous l'application du Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés, ainsi qu'aux membres de leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ;

2° l'apatride;

3° le réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

4° la personne non visée au 1° qui est ressortissante d'un Etat qui a ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne révisée.

Si la personne physique visée à l'alinéa 1er 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 ».

9. L'article 2 de la loi du 20 juillet 1971 précise les conditions devant être satisfaites par l'enfant.



Dans sa version applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2009, date d'entrée en vigueur de l'article 214 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses, cette disposition était libellée comme suit :

« Bénéficie de prestations familiales garanties, l'enfant :

1° qui réside effectivement en Belgique; (...) ¹; si l'enfant est étranger, il doit être admis 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; (...) ».

10. Dans son arrêt du 21 février 2013, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la conformité de l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 191 de la Constitution, avec les articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 14 de cette Convention, ainsi qu'avec les articles 2, paragraphe 2, et 26, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant.

11. A l'audience du 26 mars 2014, le conseil de Madame Y a évoqué le fait que la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur la conformité de l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution et avec l'article 8 de la CEDH.

Le conseil de Madame Y a insisté sur la spécificité des questions que posent les allocations familiales au regard du droit à la vie familiale.

12. Il est exact qu'en matière de prestations familiales, la Cour européenne des droits de l'homme a, depuis quelques années, développé une jurisprudence spécifique selon laquelle ces prestations entrent dans le champ d'application de la Convention Européenne des droits de l'homme, par le biais de l'article 8 qui protège le droit à la vie familiale, et non pas uniquement via l'article 1 du Protocole n° 1, comme c'est le cas pour d'autres prestations sociales comme les prestations de chômage (voy. Cour EDH, 16 septembre 1996 Gaygusuz c. Autriche) ou les allocations aux personnes handicapées adultes (voy. Cour EDH, 30 septembre 2003 Koua Poirrez c. France).

¹ Si l'enfant n'a pas de lien de parenté avec le demandeur, il doit avoir résidé effectivement en Belgique, de manière ininterrompue, pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande. Cette condition n'est pas applicable en l'espèce.



C'est ainsi que dans l'affaire *Petrovic* (Cour EDH 27 mars 1998, *Petrovic c. Autriche*, n° 20458/92, § 27), la Cour a considéré qu'une allocation de congé parental rentre dans le champ d'application de l'article 8 car « le versement de cette allocation par l'Etat vise à favoriser la vie familiale et a nécessairement une incidence sur l'organisation de celle-ci, puisqu'elle permet, associée au congé parental, à l'un des parents de rester au foyer pour s'occuper de leur enfant ».

De même dans les affaires *Niedzwiecki* et *Okpiz c. Allemagne*, la Cour a considéré que l'octroi d'une allocation familiale permet à l'Etat de « témoigner son respect pour la vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention et tombe donc sous l'empire de ce dernier » (Cour EDH, 25 octobre 2005, n° 58453/00, *Niedzwiecki c. Allemagne*, § 31 et n° 59 140/00, *Okpiz c. Allemagne*, § 32). Dans ces affaires, la Cour a considéré que pour l'octroi des allocations familiales, la différence de traitement fondée sur la différence de durée de validité d'un permis de séjour, n'était pas justifiée. La Cour a ainsi rejoint le point de vue de la Cour constitutionnelle fédérale allemande exprimé dans un arrêt du 6 juillet 2004².

La Cour a encore conclu, en matière d'allocations familiales ou d'allocations pour familles nombreuses, à l'application de l'article 8 de la Convention (« car l'attribution de l'allocation permet à l'Etat de témoigner son respect pour la vie familiale ») et à l'existence d'une différence de traitement non justifiée, dans l'affaire *Weller* (Cour EDH, 31 mars 2009, n° 44399/05, *Weller c. Hongrie*) et dans les affaires *Fawsie* et *Saidoun* (Cour EDH, 28 octobre 2010, n° 40080/07, *Fawsie c. Grèce* et n° 40083/07 *Saidoun c. Grèce*).

Enfin, dans un arrêt *Dhahbi* du 8 avril 2014, la Cour européenne a fourni des indications sur la marge d'appréciation des Etats ainsi que sur la portée des justifications budgétaires généralement invoquées dans ce genre d'affaires. Elle a décidé :

« 50. La Cour relève que dans plusieurs affaires précitées similaires à la présente (Niedzwiecki ; Okpiz ; Weller ; Fawsie et Saidoun) et qui concernaient également l'octroi de prestations sociales à des familles d'étrangers, la Cour a conclu à une violation de l'article 14 combiné avec l'article 8, du fait que les autorités n'avaient pas donné de justification raisonnable à la pratique consistant à exclure de certaines allocations les étrangers légalement installés sur le territoire de ces États, sur la seule base de leur nationalité. »

² Pour des applications par des juridictions nationales, des articles 8 et 14 de la CEDH en matière d'allocations familiales, voy. dans la jurisprudence de la Cour de cassation de France, assemblée plénière, 16 avril 2004, n° 02-30.157, Bull. n° 8 ; cass. civ., 14 septembre 2004, n° 04-30.837, Bull. n° 238 ; cass. civ., 6 décembre 2006, n° 05-12.666, Bull. n° 342.



51. Notamment, dans les affaires Fawsie et Saidoun précitées, qui, à l'instar de la présente, concernaient l'allocation pour famille nombreuse, son constat de violation se fondait, en particulier, sur le fait que les requérantes et les membres de leurs familles s'étaient vu reconnaître le statut de réfugié politique et que le critère choisi par le Gouvernement (qui s'était en l'occurrence essentiellement attaché à la nationalité ou à l'origine grecque des intéressés) pour déterminer les bénéficiaires de l'allocation ne semblait pas pertinent à la lumière du but légitime poursuivi (à savoir, faire face au problème démographique du pays).

52. La Cour considère que des considérations analogues s'appliquent, mutatis mutandis, en l'espèce. Elle note à cet égard qu'à l'époque des faits le requérant était titulaire d'un permis de séjour et de travail régulier en Italie, et qu'il était assuré auprès de l'INPS (paragraphe 6 ci-dessus). Il payait des contributions à cet organe d'assurance au même titre et sur la même base que les travailleurs ressortissants de l'Union européenne (voir, mutatis mutandis, Gaygusuz, précité, § 46). L'intéressé n'était pas un étranger séjournant sur le territoire pour une courte durée ou en violation de la législation sur l'immigration. Il n'appartenait donc pas à la catégorie des personnes qui, en règle générale, ne contribuent pas au financement des services publics et pour lesquelles un État peut avoir des raisons légitimes de restreindre l'usage de services publics coûteux – tels que les programmes d'assurances sociales, d'allocations publiques et de soins (voir, mutatis mutandis, Ponomaryovi, précité, § 54).

53. Quant aux « raisons budgétaires » avancées par le Gouvernement (paragraphe 44 ci-dessus), la Cour reconnaît que la protection des intérêts budgétaires de l'État constitue un but légitime de la distinction litigieuse. Ce but ne saurait toutefois, à lui seul, justifier la différence de traitement dénoncée. Il reste à établir s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but légitime susmentionné et les moyens employés en l'occurrence. À cet égard, la Cour rappelle que le refus des autorités nationales d'accorder au requérant le bénéfice de l'allocation familiale repose exclusivement sur le constat qu'il ne possédait pas la nationalité d'un État membre de l'Union européenne. Il n'est pas contesté qu'un citoyen d'un tel État se trouvant dans les mêmes conditions que le requérant se verrait accorder l'allocation litigieuse. La nationalité constitue donc le seul et unique critère de la distinction en cause ; or la Cour rappelle que seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité (paragraphe 46 ci-dessus). Dans ces circonstances, et nonobstant la grande marge d'appréciation dont bénéficient les autorités nationales en matière de sécurité sociale, l'argument invoqué par le Gouvernement ne suffit pas à convaincre la Cour de l'existence, dans la présente affaire, d'un rapport raisonnable de proportionnalité qui rendrait la distinction critiquée conforme aux exigences de l'article 14 de la Convention



(voir, *mutatis mutandis*, *Andrejeva*, précité, §§ 86-89) » (Cour EDH, 8 avril 2014, n° 17.120/09, *Dhahbi c. Italie*).

14. Au vu de cette jurisprudence, il appartient à la Cour du travail de procéder au contrôle de conventionalité et d'ainsi confronter l'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971, avec l'article 8 de la CEDH.

Selon l'article 26, § 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi, (...) d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution.

L'article 22 de la Constitution doit être considéré comme garantissant le droit à la vie familiale d'une manière, à tout le moins partiellement, analogue à l'article 8 de la CEDH.

La Cour du travail ne pourra procéder au contrôle de conventionalité qu'après avoir soumis une nouvelle question préjudicielle portant sur la conformité avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution.

15. La réponse à donner à cette question pourrait être influencée par les éléments suivants :

a) Au regard du droit à la vie familiale, il pourrait être pertinent de tenir compte non seulement du rattachement avec la Belgique de l'adulte à la charge de qui se trouve l'enfant bénéficiaire, mais aussi du lien avec la Belgique de la cellule familiale, prise dans son ensemble : la présence en son sein d'au moins un enfant de nationalité belge, a pour conséquence que cette famille a vocation à rester durablement en Belgique ; à cet égard, il ne paraît pas devoir s'imposer de distinguer selon que les enfants vivant en son sein sont tous, ou seulement certains d'entre eux, de nationalité belge ou ressortissants de l'Union européenne.

b) Dans l'appréciation des considérations susceptibles de justifier une différence de traitement en matière de prestations familiales garanties, il pourrait paraître nécessaire de tenir compte de la spécificité du financement des prestations familiales garanties ; en effet, à la différence de ce qui est prévu pour les autres prestations d'assistance qui sont à charge des pouvoirs publics, ce financement repose sur le régime des travailleurs salariés et est assuré par les cotisations des employeurs et de travailleurs depuis que l'article 5 de la loi a été modifié, en ce sens, par l'arrêté royal n° 119 du 23 décembre 1982.



Selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 119,

« Le présent arrêté a pour objet de supprimer, à partir du 1^{er} janvier 1982, la prise en charge par l'Etat des prestations familiales garanties payées par l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés qui, de ce fait, en supportera donc la charge à partir de la date susvisée.

Il faut remarquer qu'une suppression de la prise en charge par l'Etat des prestations familiales garanties, limitée toutefois à l'année 1981, avait déjà été prévue par l'article 5 de la loi du 24 décembre 1980 relative aux mesures pour assurer l'exécution du budget 1980-1981 du Ministère de la prévoyance sociale » (M.B. 29 décembre 1982 ; Pasinomie 1982, p. 1726).

c) Selon l'article 8 de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 portant exécution de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, les taux mensuels des allocations familiales sont ceux visés aux articles 40 et 42bis des lois coordonnées du 19 décembre 1980.

Ainsi, conformément à l'article 40 des lois coordonnées et à la dimension « familiale » des allocations, le montant varie en fonction de la place de chaque enfant dans le rang.

Lorsque l'article 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971, a pour conséquence que les prestations familiales ne peuvent être accordées pour un enfant, cette exclusion a une incidence sur le rang des autres enfants plus jeunes, de nationalité belge, et partant sur le montant des allocations dues pour ces enfants.

Il pourrait être souhaitable de s'interroger sur le caractère proportionné des effets de la mesure considérée (comp. avec arrêts n° 101/99 du 29 septembre 1999 et n° 106/2001 du 13 juillet 2001).

Par ces motifs,

La Cour du travail,



Statuant après un débat contradictoire,

Après avoir entendu l'avis de Madame G. COLOT, Substitut général, avis auquel il n'a pas été répliqué,

Avant dire droit, pose à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante,

« L'article 1er, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, en ce qu'il a pour conséquence que le ressortissant étranger, autorisé au séjour, mais séjournant en Belgique depuis moins de 5 ans, et ayant à sa charge plusieurs enfants dont l'un n'est pas belge ou ressortissant de l'Union européenne, subit une réduction des allocations équivalentes aux allocations normalement dues pour le plus jeune de ces enfants, alors que si cet étranger n'avait à sa charge que des enfants belges ou ressortissants de l'Union européenne, il obtiendrait des allocations pour tous ces enfants, fixées en fonction du rang de chacun d'eux, traitant ainsi de manière différente des familles qui notamment en ce qui concerne leur vocation à séjourner de manière durable en Belgique, se trouvent dans des situations comparables ? »

Ordonne conformément à l'article 27, § 1, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la transmission d'une expédition du présent arrêt au greffe de la Cour Constitutionnelle ;

Réserve les dépens.



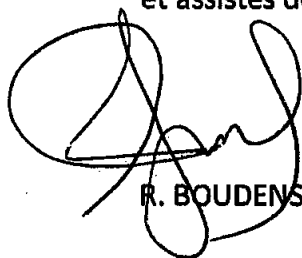
Ainsi arrêté par :

J.F. NEVEN Conseiller

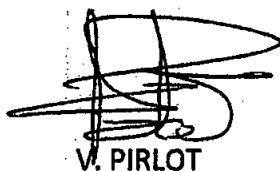
Y. GAUTHY Conseiller social au titre employeur

V. PIRLOT Conseiller social au titre de travailleur employé

et assistés de **R. BOUDENS** Greffier



R. BOUDENS



V. PIRLOT



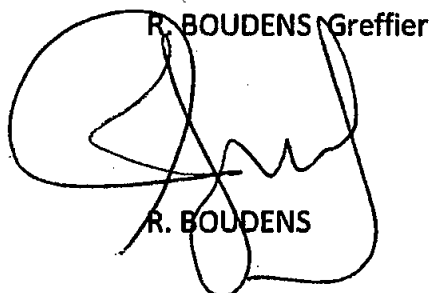
Y. GAUTHY



J.F. NEVEN

L'arrêt est prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le **vingt-et-un mai deux mille quatorze**, où étaient présents :

J.F. NEVEN Conseiller



R. BOUDENS Greffier

R. BOUDENS



J.F. NEVEN

