N° d'ordre

Numéro du répertoire **2023 /**
R.G. Trib. Trav. **21/10/A**
Date du prononcé **11 janvier 2023**
Numéro du rôle **2022/AU/9**
En cause de : **A** **C/** **FAMIWAL**

Expédition

Délivrée à Pour la partie   le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Neufchâteau

Chambre 8-A

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - allocations familiales
Arrêt contradictoire
Définitif

*****Droit de la sécurité sociale **-** prestations familiales – Région de langue française - conditions de séjour (article 4 du décret du 8 février 2018) – détenteur d'une attestation d'immatriculation – violation de l'obligation de *standstill* (non) (article 23 Constitution)

EN CAUSE :

Monsieur A., RRN , domicilié à

Partie appelante, ci-après dénommée Monsieur A.,
comparaissant par Maître

CONTRE :

LA CAISSE PUBLIQUE WALLONNE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (en abrégé : « FAMIWAL »), B.C.E. n° 0693.771.021, dont les bureaux sont établis à 6000 CHARLEROI, Boulevard Pierre Mayence, 1,

Partie intimée, comparaissant par Maître

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 12 octobre 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 14 décembre 2021 par le tribunal du travail de Liège, division Arlon, 2e chambre (R.G. 21/10/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Neufchâteau, le 13 janvier 2022 et notifiée à la partie intimée par pli

judiciaire le 14 janvier 2023 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 09 février 2022 ;
- l'ordonnance rendue le 09 février 2022 sur pied de l'article 747, § 1er du Code judiciaire fixant la cause pour plaidoiries à l'audience publique du 12 octobre 2022 ;
- la notification de l'ordonnance précitée par courriers du 11 février 2022 ;
- les conclusions de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 02 mars 2022 ;
- les conclusions de la partie appelante, remises au greffe de la cour le 13 avril 2022 ;
- le dossier de pièces de la partie intimée, remis au greffe de la cour le 12 octobre 2022 ;
- le dossier de pièces déposé par la partie intimée à l'audience publique du 12 octobre 2022.

Entendu les parties en leurs explications à l'audience publique du 12 octobre 2022.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Madame , Substitut Général près la Cour du travail de Liège, déposé au greffe de la Cour du travail le 17 novembre 2022 et communiqué aux parties le 18 novembre 2022.

Vu les répliques de la partie intimée, remises au greffe le 28 novembre 2022.

1. LES FAITS

1.
Monsieur A. et sa famille sont d'origine palestinienne (et non afghane comme indiqué dans la requête). Monsieur A. a sollicité l'asile en date du 18 août 2018. Ils apparaissent au registre national depuis le 19 octobre 2018.

La demande d'asile a été rejetée le 17 septembre 2019. Un recours au CCE a été introduit et rejeté le 20 décembre 2020.

Une nouvelle demande d'asile a été introduite le 15 février 2021 laquelle a été déclarée recevable et est toujours pendante.

Monsieur A. bénéficie d'un titre de séjour provisoire (attestation d'immatriculation) dans l'attente de l'issue de sa procédure d'asile depuis le 28 janvier 2019.

2.
Le 16 octobre 2020, Monsieur A. a introduit une demande de prestations familiales pour ses deux enfants (nés respectivement en en 2006 et 2007).Ceux-ci détiennent également une attestation d'immatriculation respectivement depuis 28 janvier 2019 et 18 février 2020.

Par décision du 10 décembre 2020, Famiwal a refusé la demande au motif que les deux enfants n'ont pas de titre de séjour.

2. ACTION ORIGINAIRE

3.
Par requête réceptionnée au greffe du tribunal du travail de Liège, division Arlon, le 21 janvier 2021, Monsieur A. contestait cette décision de Famiwal du 30 octobre 2020.

Il sollicitait du tribunal l'annulation de la décision et de dire pour droit qu'il était admissible au bénéfice des prestations familiales pour ses enfants et demandait par conséquent la condamnation de Famiwal à les lui verser, le tout à majorer des intérêts moratoires au taux applicable en matière sociale, à dater de chaque échéance mensuelle.

3. LE JUGEMENT

4.
Par jugement du 14 décembre 2021, le tribunal déclarait la demande recevable et non fondée, estimant que Monsieur A. ne remplissait pas les conditions pour pouvoir bénéficier des prestations familiales.

Le tribunal considérait qu'il n'établissait pas qu'il aurait pu bénéficier des prestations familiales selon l'ancienne législation. Le tribunal estimait qu'il n'y avait pas lieu de poser une question à la cour constitutionnelle quant au respect du standstill. En outre, il concluait que l'octroi des allocations familiales aboutirait à un double emploi avec l'aide matérielle octroyée.

4. L'OBJET DE L'APPEL

5.
Par requête réceptionnée au greffe de la cour du travail de Liège, division Neufchâteau, Monsieur A. interjette appel du jugement au motif que le tribunal ne s'est pas positionné sur la question du séjour et plus particulièrement le fait que les membres de la famille sont détenteurs d'une attestation d'immatriculation. Pour l'appelant, l'attestation d'immatriculation atteste de la légalité du séjour, tel que cela est d'ailleurs reconnu en matière de revenu d'intégration sociale.

Il sollicite par conséquent de la cour de dire l'appel recevable et fondé, de réformer la décision litigieuse et dire pour droit qu'elle est admissible au bénéfice des prestations familiales. Il demande par conséquent la condamnation de Famiwal à les lui verser, le tout à majorer des intérêts moratoires au taux applicable en matière sociale, à dater de chaque échéance mensuelle et de condamner Famiwal aux dépens.

5. POSITION DES PARTIES

6.
Monsieur A. considère que l'attestation d'immatriculation est répertoriée à l'annexe 4 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 et ouvre le droit à un séjour légal temporaire. Il invoque le parallèle qui peut être fait avec la matière d'aide sociale.

Il relève que :

- la doctrine fait la distinction entre le séjour irrégulier (étant celui où l'étranger séjourne légalement en Belgique mais contrevient à l'obligation d'inscription et n'est par conséquent pas titulaire d'un document ou titre de séjour) et le séjour illégal (étant celui de l'étranger qui séjourne en Belgique sans autorisation d'entrée, de séjour ou d'établissement, ou qui n'est pas admis au séjour de plein droit) ;
- l'arrêt de la Cour de cassation du 08.04.2019 considère notamment que la personne qui bénéficie d'une attestation d'immatriculation remplit la condition de séjour régulier prévue par l'article 1er, al 8 de la loi du 20.07.1971 sur les prestations familiales garanties ;
- un arrêt de la Cour du Travail de Bruxelles estime ne pas voir la disposition légale qui permettrait d'exclure du séjour, l'étranger titulaire d'une attestation d'immatriculation tant que sa demande de régularisation n'aurait pas été déclarée fondée et de le priver ainsi de droits en matière de prestations familiales garanties ;
- il y a violation du standstill. Il estime que si la loi du 20 juillet 1971 sur les prestations familiales garanties n'avait pas été abrogée par l'article 120 du décret, la famille aurait pu se voir accorder les prestations familiales tenant compte de leur attestation d'immatriculation. Il y a donc un recul significatif dans la protection sociale de la famille. Or la réduction du niveau de protection des assurés sociaux ne peut être admise que si elle est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général, ce qui n'est pas le cas eu égard à l'objectif de la réforme. Par conséquent, elle ne saurait pas être proportionnée, 2ème condition indispensable en cas de recul significatif.

7.
Famiwal rappelle qu'il est expressément indiqué dans le décret que l'attestation d'immatriculation n'est pas un document de séjour au sens du décret.

En outre, pour pouvoir invoquer le principe du standstill, il faudrait que la famille établisse qu'elle aurait eu droit aux prestations familiales garanties, ce qui n'est pas le cas puisqu'ils sont hébergés en ILA et la famille n'a donc pas principalement la charge de ses enfants.

Subsidiairement, le principe du standstill n'a pas été violé :

- la réforme constitue une avancée et non un recul, notamment du fait que la condition d'avoir résidé sur le territoire depuis 5 ans a été supprimée.
- La réforme est justifiée par un intérêt général et est proportionnée

Enfin le taux d'intérêts est le taux légal applicable en matière civile et non sociale.

6. AVIS DU MINISTERE PUBLIC

8.
Madame l'avocat général indique que les conditions à remplir sont celles du décret du 8 février 2018. A cet égard les 2 enfants n'ouvrent pas de droit à des prestations familiales puisqu'il est expressément prévu que l'attestation d'immatriculation n'est pas un titre de séjour, ce qui est rappelé par la circulaire du 7 juillet 2020.

Elle rappelle les principes du standstill et conclut qu'en l'espèce, il n'y a pas de violation du standstill eu égard aux considérations suivantes :

- la réforme - tout comme la condition litigieuse - répond à des motifs liés à l'intérêt général dès lors que le législateur a pu estimer qu'un droit au séjour temporaire et précaire n'était pas suffisant pour établir le lien de rattachement avec la Belgique ;
- cette condition apparaît en outre adéquate, nécessaire et proportionnée au regard de ce motif.

9.
Famiwal a formulé une observation en réplique quant à l'ouverture du droit : il s'agit d'une demande postérieure au 1er janvier 2019, date d'entrée en vigueur du décret pour des enfants nés avant le 1er janvier 2019 pour lesquels il n'y avait pas de droit ouvert sous l'ancienne législation. Dans cette hypothèse, on applique les conditions du décret avec les montants de l'ancienne législation.

7. DECISION DE LA COUR

7.1 Recevabilité de l'appel

10.
Le jugement du 13 décembre 2021 a été notifié le jour même.

L'appel du 13 janvier 2022, introduit dans les forme et délai légaux, est recevable.

7.2. Fondement

7.2.1 Quant à la législations relative aux allocations familiales

7.2.1.1 En droit

11.
La matière des allocations familiales a été régionalisée. Cette réforme a été mise en œuvre en Région wallonne par le décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des allocations familiales, entré en vigueur au 1er janvier 2019, à l'exception de certains articles qui entraient en vigueur le 1er janvier 2020, généralement pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2020.[1]

L'article 120 du décret précise que la loi générale relative aux allocations familiales (LGAF) du 19 décembre 1939 et la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties sont abrogées au 1er janvier 2019, à l'exception des articles 40 à 50 septies, 52 à 55, 56bis, § 2, à 57, alinéa 1er, 57bis à 64, 66, 70, 70bis, alinéas 1er à 3, et alinéa 4, seconde phrase, et 70 ter à 76 bis de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) qui continuent à s'appliquer pour les enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2 et qui ouvrent un droit aux prestations familiales sur base des critères déterminés par l'article 4 du présent décret.

Les droits ouverts en vertu des législations abrogées en vertu de l'alinéa 1er sont maintenus, pour autant que l'allocataire désigné respecte les conditions fixées à l'article 21 du décret wallon, jusqu'à la survenance d'un élément nouveau entraînant le réexamen du dossier.

12.
S'agissant de nouvelles demandes introduites à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, relatives à des enfants nés au plus tard la veille de cette

[1] Voir article 136 du décret et l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 20 décembre 2018

même date, les conditions d'ouverture du droit seront examinées conformément au décret tandis que les montants de base et suppléments seront ceux fixés dans le cadre de la LGAF dans les limites prévues au présent titre.

13.
L'article 4 du décret du 8 février 2018 énonce ce qui suit :

> *« Sans préjudice des conventions internationales en vigueur en région de langue française, ouvre le droit aux prestations familiales, l'enfant :*
> *1° ayant son domicile légal sur le territoire de la région de langue française ou qui, n'ayant pas de domicile légal, réside effectivement en région de langue française, et,*
> *2° de nationalité belge, ou bénéficiaire d'un titre de séjour en Belgique, ou dont les parents sont apatrides.*
> *Ne constitue en aucun cas un titre de séjour au sens du présent décret, l'attestation d'immatriculation*[2]*. (…). »*

7.2.1.2 Application en l'espèce

14.
Il n'est pas contesté que les deux enfants de Monsieur A. n'ont jamais bénéficié d'un titre de séjour en Belgique et leurs parents ne sont pas apatrides. Monsieur A. et ses enfants disposent uniquement d'une attestation d'immatriculation. Par conséquent, au sens de l'article 4 du décret du 8 février 2018, ils n'ont jamais satisfait à l'obligation de bénéficier d'un titre de séjour en Belgique.

La famille n'a par ailleurs jamais ouvert de droit pour les enfants avant la demande formulée le 16 octobre 2020.

15.
Monsieur A. prétend qu'il convient d'assimiler l'attestation d'immatriculation à un titre de séjour, tel que l'entend la cour de cassation dans son arrêt du 8 avril 2019.

S'il est exact que dans certaines matières, l'attestation d'immatriculation a été assimilée à un titre de séjour régulier, c'est dans le cadre de l'interprétation des dispositions légales concernées. En l'espèce, dès lors que l'article 4 du décret exclut expressément du séjour légal, les détenteurs de l'attestation d'immatriculation, cette disposition ne prête plus à interprétation. La demande est donc non fondée sur cette base.

[2] Souligné par la cour

La seule discussion possible est le fait de savoir si cette condition opère un recul significatif dans le cadre de l'effet de standstill[3] .

7.2.2 l'obligation du standstill

7.2.2.1 Les principes applicables

16.
L'article 23 de la Constitution coordonnée dispose que :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :
1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
3° le droit à un logement décent;
4° le droit à la protection d'un environnement sain;
5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;
6° le droit aux prestations familiales. »

17.
La cour[4] a déjà rappelé à plusieurs reprises que cette disposition constitue un programme que le Constituant fixe au législateur, un but à atteindre, et non un catalogue de droits exigibles devant les cours et tribunaux. S'il est généralement admis que l'article 23 de la Constitution n'a pas d'effet direct en termes de droits subjectifs - sous réserve de ce que d'aucuns appellent l'effet direct objectif[5] -, il n'est toutefois pas dépourvu d'effets juridiques. D'une part, il impose au juge confronté à plusieurs interprétations possibles de normes inférieures de privilégier une interprétation conforme à la Constitution. D'autre part, puisque cette disposition assigne au législateur l'obligation positive de réaliser

[3] voir ci-dessous.
[4] CT liège, 25 mars 2019, RG 2017/AL/44, *inédit* et CT Liège, 11 septembre 2017, *www.juridat.be*
[5] H. Mormont et K Stangherlin, « Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », rev. dr. fondamentaux, 4/2022, p. 129 et sv

progressivement le droit à la sécurité sociale, il est admis que les autorités publiques ne peuvent pas, a contrario, légiférer à rebours des droits déjà garantis[6].

18.
L'effet standstill, a été développé par I. Hachez qui le définit comme suit :

> *« Déduit a contrario du caractère progressif des obligations positives expressément consacrées ou implicitement contenues dans les droits fondamentaux, le principe de standstill interdit à l'Etat, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'Etat fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection »[7].*

19.
L'effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution a été reconnu tant par le Conseil d'Etat[8] que la Cour de cassation[9] et la Cour constitutionnelle[10] mais n'implique pas l'interdiction de tout recul, au risque de voir paralysée toute avancée.
Ainsi, selon la Cour de Cassation :

- *« dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement[11] le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général »[12].*
- *Néanmoins, l'obligation de standstill ne prive pas l'autorité compétente du pouvoir d'apprécier de quelle manière ces droit seront le plus adéquatement assurés[13].*

---

[6] La cour renvoie à l'article de *D. DUMONT, «* Section 6. - Peut-on défaire les mises en oeuvre du droit à la sécurité sociale? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale *» in Questions transversales en matière de sécurité sociale, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 69,* D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill *», J.T.,* 2013, p. 772-773.
[7] I. HACHEZ., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 472, n° 464.
[8] CE., n° 32.989 et 32.990, 6 septembre 1989, A.PM.., 1990, p. 276, note M. DUMONT, *J. dr.jeun*., 1989, p. 29, note M. LUCAS, *J.LM.B.,* 1989, p. 1294, note P.H, *Rev. dr. étr*., 1991, p. 364, note, T.B.P,. 1990 (reflet), p. 363. CE., n° 215.309, 23 septembre 2011*, www.raadvst-consetat.be.*
[9]Cass. 5 mars 2018, *www.juportal.be.*
[10] C.A., n° 33/92, 7 mai 1992, *www.const-court.be.* M.B., 4 juin 1992, T.O.R.B., 1992-92, p. 247, note K. DE FEYTER.
[11] Souligné par la cour
[12] Cass.14 septembre 2020 , *www.juportal.be*; Cass., 18 mai 2015, *www.iuridat.be.* Voy. dans le même sans Cass., 15 décembre 2014, *www.juridat.be.*
[13] Cass., 8 février 2018, *www.juridat.be*

De son côté, la cour constitutionnelle a estimé que l'article 23 contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général[14] .

Elle a ainsi annulé deux dispositions, l'une en matière de droit à l'aide sociale[15] et l'autre en matière de GRAPA [16].

Elle a néanmoins rejeté l'argument du standstill dans différentes affaires, notamment en considérant dans l'une d'entre elles que le fait d'imposer des démarches en vue d'obtenir des prestations ne constitue pas une régression significative dans l'octroi du droit dès qu'il ne s'agissait pas d'un obstacle insurmontable[17].

20.
Des restrictions significatives des droits sont admises pour autant qu'elles soient dûment justifiées par l'intérêt général et acceptables sous l'angle de la proportionnalité.

Il convient de relever que cette obligation de standstill s'applique aux prestations tant à caractère contributif que non contributif [18].

L'examen de ce recul significatif doit être effectué sur base du régime de sécurité sociale concerné et la circonstance que la privation du droit ou le recul significatif puisse être compensé par une prestation d'un autre régime est irrelevant[19].

21.
La cour de céans a déjà rappelé que le contrôle du respect de cette obligation doit être accompli selon le raisonnement suivant :

1° vérifier l'existence, du fait de l'adoption de la norme contrôlée, d'un recul de protection sociale, au sens de l'article 23 de la Constitution, par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur ;
2° vérifier si ce recul est « sensible » ou « significatif », en termes relatifs et non absolus ;
3 vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire approprié et nécessaire à leur réalisation;
4° vérifier enfin si ce recul est proportionné à ces motifs[20].

[14] C. C, n° 133/2015, 1er octobre 2015, B. 7. et s., *www.const-court.be*. A.P.T., 2016, liv. 1, 37, note J. HENEFFE, *Rev. dr. étr., 2015*, liv. 184, 365.
[15] C.C, n° 61/2017,18 mai 2018, *www.const-court.be*
[16] C.C, n° 6/2019, 23 janvier 2019, *www.const-court.be*
[17] CC 1er septembre 2008, n° 132 / 2008
[18] Cass 14 décembre 2020, S 190083F, cass 14 septembre 2020 , RG S180012F, *www.juportal.be*
[19] Cass. 14 septembre 2020, RG S180012F, *www.juportal.be*
[20] CT Liège, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172 ; CT liège, 10 février 2016, RG 2015/au/48, v. également D. Dumont, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et

22.
La question s'est longtemps posée de savoir quelle est la norme de référence qui permet la comparaison. Deux thèses ont ainsi été développées : celle du point fixe selon laquelle seule la législation applicable au moment de l'entrée en vigueur de la norme de référence peut servir la comparaison et celle du point mobile, selon laquelle le seuil de comparaison augmente au gré des avancées consacrées par le législateur de sorte qu'il convient de prendre en considération toutes les avancées du législateur et donc la norme qui offre le plus haut niveau de protection au droit fondamental et qui n'est pas nécessairement la dernière[21]. Comme le souligne I. Hachez, « *Comparer la norme litigieuse à la norme applicable au jour de son adoption, quand bien même cette norme marquerait un recul par rapport à l'état du droit antérieur, reviendrait à comparer une prétendue inconstitutionnalité à l'aune d'une autre inconstitutionnalité* » [22].

En l'espèce, cette question ne se pose pas, une seule norme antérieure étant alléguée.

23.
Selon d'autres auteurs, il convient de vérifier le recul significatif par rapport au noyau dur de l'article 23 eu égard au contrôle direct objectif[23].

24.
Une autre controverse porte sur ce qu'on entend par recul sensible ou significatif ? Cette expression permet-elle une marge d'appréciation suffisante du législateur, voire une marge dans la comparaison de mesures équivalentes édictées ou encore le simple postulat que le législateur conserve la possibilité d'adapter comme il l'entend les modalités d'un droit[24].

Il doit évidemment être admis que le législateur conserve une marge de manœuvre quant aux modalités d'octroi du droit protégé par la constitution. Les conditions d'octroi doivent également s'adapter aux nouvelles réalités sociales. A cet égard, il faut tenir compte, par exemple, que la réforme des allocations familiales avait, entre autres, pour objectif la volonté de s'adapter aux nouvelles formes de cellules familiales.

La cour de céans considère, avec de nombreux auteurs de doctrine, que dans l'hypothèse où la modification des modalités d'un droit a des conséquences sur le niveau de protection de ce droit constitutionnel, tout recul doit provoquer un contrôle quant à la légitimité et à la proportionnalité de la mesure[25].

---

quelle justiciabilité ? » in D. DUMONT (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 68

[21] I. Hachez, *op.cit.*, p 353. En 2008, I Hachez était déjà favorable à la thèse du point mobile qui était la seule défendable pour répondre à l'objectif de ne pas diminuer le niveau de protection déjà conféré aux droits fondamentaux.

[22] I. Hachez, *op.cit.*, p.362

[23] H. Mormont et K Stangherlin, op.cit., p 129 et sv

[24] I Hachez, *op.cit.*, p 379 et sv.

[25] F. Lambinet , « Mise en œuvre du principe du standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *chr. dr. soc.*, 2020, 3-4-5 , p

25.
Par ailleurs, la charge et le risque de la preuve que la norme litigieuse ne viole pas l'obligation de standstill reposent sur les épaules de son auteur et non sur celles de ses destinataires dès lors que ceux-ci ont établi l'existence d'un recul significatif ou sensible[26]. Ces motifs peuvent être présentés à posteriori[27].

L'examen de ces motifs légitimes sera plus évident s'il apparaît que l'auteur de la norme a eu conscience de ce recul de protection et s'en expliqué, ce qui permettra au juge de vérifier la réalité de la motivation et le raisonnement de l'auteur de la norme, tout en respectant la séparation des pouvoirs[28].

26.
En revanche, notre Cour [29] a rappelé que :

> *« A raison, la doctrine insiste (…) sur le caractère nécessairement plus strict du contrôle de conformité à l'article 23 de la Constitution de l'activité législative et réglementaire dans l'hypothèse de motifs qui n'ont pas été exprimés a priori mais qui ont été avancés après coup – avec une crédibilité potentiellement moindre quant à leur réalité ou quant au sérieux de la réflexion préalable à l'adoption du recul en cause, qui sont exprimés de manière vague ou stéréotypée plutôt qu'approfondie, voire qui restent inexistants »*

27.
Enfin, en cas de violation du principe du standstill, le juge est tenu d'écarter la norme.

7.2.2.2 <u>En l'espèce</u>

7.2.2.2.1 Quant à l'ancienne législation

28.
L'article 1er de la loi du 20 juillet 1971 instituant les prestations familiales garanties disposait 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.
(...).

103, renvoyant à I. Hachez, op.cit, p.382 et sv. et à D.Dumont, « Le « droit à la sécurité sociale »…. », op.cit., p.74
[26] CT Bruxelles, 11 septembre 2019, RG 2016/ab/651 et 661, www.terralaboris.be, CT Bruxelles , 17 juin 2020 , RG 2019/AB/ 255
[27] CT liège, 6 novembre 2018, *JTT* 2019, p 138
[28] I. Hachez, *op.cit. ,* p 437 et 438
[29] CT Liège, 6 nov. 2018, inédit, R.G. n° 2016/AN/152, CT liège, 10 mars 2021, RG 2020/AU/ 25

Un enfant est considéré comme étant principalement à charge de la personne physique visée à l'alinéa 1er si cette personne supporte plus de la moitié du coût d'entretien de l'enfant. Jusqu'à preuve du contraire, la personne physique est présumée remplir cette condition, s'il résulte d'une inscription au registre de la population, au registre des étrangers ou au Registre national des personnes physiques que l'enfant fait partie de son ménage. Cette présomption ne peut être renversée au motif que l'enfant a droit à l'intégration sociale en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

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 [30].

(…) Si la personne physique visée à l'alinéa 1er est étrangère, elle doit ***être admise ou autorisée à séjourner en Belgique et d'y établir , conformément aux dispositions de l loi du 15 décembre 1980*** *sur l'accès au territoire, le séjour , l'établissement et l'éloignement des étrangers. »*

La loi prévoyait que certaines personnes étaient dispensées de cette dernière condition, notamment :

« 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 ainsi que le bénéficiaire du statut de protection subsidiaire, 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 ;

5° la personne qui demande les prestations familiales garanties en faveur d'un enfant :

a) ressortissant d'un Etat auquel s'applique le 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, ou, à défaut, ressortissant d'un Etat qui a ratifié la Charte sociale européenne ou la Charte sociale européenne révisée;

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

(…) »

29.

La condition de supporter plus de la moitié du cout de l'entretien de l'enfant est justifiée par les motifs suivants , selon l' arrêt du 10 mars 2016 de la Cour constitutionnelle[31] :

[30] Mis en gras par la cour

[31] C.C.10 mars 2016, n°40 / 2016, MB 24.05.2016

« B.4.3. L'octroi d'allocations familiales vise principalement 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 choix du législateur d'exclure du système des prestations familiales garanties les enfants qui ne sont pas à la charge d'une personne physique est un choix explicite qui a été motivé par le constat que ces enfants sont déjà totalement à la charge de l'autorité publique, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'octroyer des prestations familiales garanties en leur faveur.

B.5. Eu égard au caractère non contributif du régime résiduel, ce qui le distingue du régime visé en B.1.2[32]*, le législateur pouvait en subordonner le bénéfice à la condition de la résidence en Belgique d'une personne physique ayant l'enfant en question à sa charge. Les articles 1er et 2 de la loi du 20 juillet 1971 ont toujours imposé des conditions d'obtention des prestations familiales garanties. Le législateur a pu dès lors imposer des conditions limitatives, fondées sur des raisons pertinentes, et exiger notamment que l'enfant, qui pourrait ouvrir le droit à des prestations familiales garanties, soit à la charge d'une personne physique qui contribue aux frais d'entretien et d'éducation de l'enfant. »*

Lorsque la Cour examine si cette exigence n'a pas d'effets disproportionnés sur les droits de l'enfant qui n'est plus à la charge d'une personne physique, la Cour constate que l'aide sociale y pallie.

En effet*, « il appartient au centre public d'action sociale, dans les limites de sa mission légale, et, en cas de conflit, au juge, de choisir le moyen le plus approprié pour pourvoir aux besoins réels et actuels de l'enfant, pour que sa santé et son développement soient garantis. « Dès lors que l'aide sociale doit prendre en considération l'ensemble des besoins de l'enfant, il convient de tenir compte, pour la fixation de l'aide sociale à octroyer à cet enfant, du fait qu'il n'y a personne pour prendre en charge les frais de son entretien et de son éducation. Pour déterminer l'étendue de l'aide sociale octroyée à cet enfant, il faut en conséquence que soit pris en considération le fait que ne sont pas octroyées, pour cet enfant, les prestations familiales garanties qui seraient octroyées s'il était à la charge d'une personne physique. »*

30.
La question de la régularité du séjour a fait couler beaucoup d'encre, notamment quant au fait de savoir si l'attestation d'immatriculation dont bénéficie un étranger sollicitant une demande de séjour sur base de l'article 9 ter de la loi du 15 décembre 1980 déclarée recevable attestait de la régularité du séjour. Après un courant de jurisprudence

[32] A savoir le régime contributif

majoritairement défavorable[33] partagé par Famifed [34], la cour du travail de Bruxelles[35] a confirmé le point de vue selon lequel l'article 1er alinéa 8 de la loi du 20 juillet 1971 ne pose nullement comme condition d'octroi des prestations familiales que l'autorisation de séjour soit valable « pour une durée supérieure à trois mois ». Suite à un pourvoi à l'encontre de cet arrêt, la Cour de Cassation a considéré dans son arrêt précité du 8 avril 2019[36] que l'attestation d'immatriculation donne droit à un séjour régulier bien que temporaire et précaire.

31.
Quant à la nécessité d'avoir une attache avec la Belgique qui justifierait qu'une autorisation de séjour de moins de trois mois ne soit pas suffisante, la Cour rappelle qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971 sur les prestations familiales garanties que l'objectif poursuivi par le législateur était d'instaurer un régime résiduaire dans le secteur des allocations familiales parce que certains enfants ne pouvaient bénéficier des allocations familiales du fait qu'il n'y avait, de leur chef, aucun attributaire, que ce soit dans le régime des salariés ou des indépendants. [37] Au départ, la loi réservait le bénéfice du régime résiduaire aux enfants belges qui résidaient en Belgique. A la suite de modifications successives, la loi a accordé le bénéfice de ce régime en faveur des enfants de l'étranger admis ou autorisés à séjourner ou à s'établir dans le royaume et **qui démontrent 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).
Les alinéas 6 et 8 de l'article 1er 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*

[33] Voy. CT Bruxelles, 12 janvier 2017, RG 2015/AB/867, *JTT,* 2017, page 124 ; CT Liège 18 avril 2013, RG 2012/AL/499, inédit ; CT Anvers (division Anvers) de mars 2009, RG 14/49 61/A inédit ; TT Liège, division Namur, 13 décembre 2018, RG 14/17 48/A, inédit TT Liège, division liège, 10 septembre 2015, RG 14/425 826/A inédit
[34] Selon les instructions générales relatives aux cartes électroniques pour étrangers et aux documents de séjour de l'office des étrangers–version coordonnée au 1er décembre 2010, « Des attestations d'immatriculation ne sont pas des titres de séjour mais des documents de séjour qui atteste de l'admission temporaire au séjour sur le territoire du royaume en vue d'une demande d'asile ou d'une demande de titre de séjour (…).
[35] CT Bruxelles, 14 août 2017, RG 2016/AB/19 et CT Bruxelles 19 octobre 2017, RG 2016/AB/302, CT Bruxelles 21 décembre 2017, RG 2016/AB/308 publiés sur www.terralaborris.be.
[36] Cass. 8 avril 2019, S.17 00 86 F, www.juridat.be
[37] Doc. parl., Sénat, 1970- 1971, n° 576, p. 1

rencontré et le régime des prestations familiales garanties est mis en harmonie avec d'autres régimes sociaux résiduaires »[38]

La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 110/2006 du 28 juin 2006, se prononçant sur la compatibilité de l'article 1er, 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 résiduaire en matière d'allocations familiales. Dans son arrêt n° 12/2013 du 21 février 2013, se prononçant à nouveau sur la compatibilité de l'article 1er, 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 :

« B.12.2. 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. 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 étant une « considération très forte ».

32.
Cet arrêt est particulièrement intéressant par ce qu'il a été amené à se prononcer sur une question concernant une éventuelle discrimination dans le chef du 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 pas au même demandeur étranger dans la mesure où il sollicite les prestations familiales pour son autre enfant qui est de nationalité belge.

La Cour a rappelé ses arrêts numéros 110/2006, 48/2010 et 1/2012 dans lesquels elle a estimé que le législateur pouvait subordonner le bénéfice du régime résiduel à la condition d'un séjour régulier en Belgique et a considéré que le législateur a pu rechercher la preuve de ce rattachement avec la Belgique dans la situation de séjour de l'adulte à la charge de qui se trouve l'enfant bénéficiaire. Le législateur a pu également considérer qu'il fallait, lorsque la nationalité de l'enfant montrait à elle seule un lien de rattachement avec la Belgique, prendre en compte le lien de rattachement non plus uniquement dans le chef de l'adulte, mais bien au niveau de la cellule formée par l'adulte et l'enfant. Il a donc pu estimer que le lien de rattachement suffisant avec la Belgique pouvait être démontré soit par la situation de l'adulte, et a ainsi exigé une condition de durée de résidence suffisante dans son chef, soit par celle de l'enfant. Dans ce cas, il a pu juger que la nationalité belge de l'enfant était un indicateur pertinent du lien de rattachement unissant la cellule formée par l'adulte et l'enfant à la Belgique.

[38] Rapport au Roi, Pasin., 1983, 2148.

La Cour rappelle en outre que des prestations sociales peuvent être demandées, dans les limites fixées par l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, s'il s'avère, en attendant qu'il soit satisfait aux conditions d'octroi des prestations familiales garanties, que les moyens de subsistance du demandeur ne lui permettent pas de pourvoir aux besoins réels et actuels de l'enfant, pour que sa santé et son développement soient garantis.

7.2.2.2.2 L'existence d'un recul significatif ?

33.
Monsieur A. soulève que le tribunal n'a pas examiné correctement l'obligation de standstill estimant qu'il n'y avait pas de recul significatif puisqu'il ne remplissait pas les conditions d'octroi sous l'ancienne législation.

34.
S'il est vrai que sous l'ancienne législation, Monsieur A. n'aurait pu obtenir des prestations familiales parce que les prestations sont accordées aux enfants qui sont exclusivement ou principalement à charge de la personne résidant en Belgique, ce qui n'est pas le cas lorsque les demandeurs d'asile sont pris en charge en ILA[39] , cette circonstance n'empêchait pas d'examiner l'éventuelle violation de l'obligation du standstill puisque le principe qui sous-tend la réforme est de déterminer un droit aux prestations familiales dans le chef des enfants et non plus dans celui parents. Par conséquent, la condition d'être à la charge principale ou exclusive du parent n'existe plus. Le jugement peut être réformé en ce qu'il n'a pas examiné le principe de l'obligation d'une façon plus large dans le chef de l'enfant.

35.
Toutefois, on peut difficilement apprécier l'existence d'un recul significatif en ce que l'attestation d'immatriculation ne constitue plus un titre de séjour au sens de la règlementation des prestations familiales, sans prendre en considération la suppression de la condition de résidence ininterrompue de 5 ans en Belgique, ces deux conditions étant celles qui établissent l'existence d'attaches suffisantes avec la Belgique que le législateur a pu estimer comme essentielle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Or, la famille est arrivée en Belgique en août 2018 et, contrairement à ce qu'invoque Monsieur A., n'aurait donc pas pu prétendre au droit aux prestations familiales. Par conséquent la cour estime qu'il n'y a pas dans le chef de Monsieur A. un recul significatif.

[39] En ce sens CT Liège, 16 juin 2020, rg 2019/AN/ 121.

36.
Surabondamment, en se basant uniquement sur la condition litigieuse, la cour rejoint l'analyse déjà effectuée par notre, autrement composée, dans son arrêt du 26 juillet 2022[40] et qui conclut à l'absence de violation du standstill à l'égard de cette modification législative.

Dans cet arrêt, la cour précise d'emblée que le législateur wallon était bien conscient de son obligation de se conformer au principe de *standstill* [41]:

> *« L'article 23 de la Constitution comporte, en ce qui concerne le droit aux prestations familiales, une obligation de standstill, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. (…) Dans le nouveau modèle, y compris les dispositions transitoires, on quitte la logique d'ouverture du droit en fonction d'un statut d'un attributaire pour se centrer sur le droit de l'enfant. De ce fait, le rôle d'attributaire disparaît. Il en résulte un élargissement du champ des enfants pour lesquels un droit est ouvert. L'article 4 du projet de décret limite partiellement cet élargissement, sans aller au-delà des limitations actuelles. L'élargissement concerne par exemple des enfants qui actuellement font l'objet d'un refus dans le régime des prestations familiales garanties parce que la condition de résidence de 5 ans (réduite à 4 par dérogation générale) n'est pas respectée. Cette condition de résidence sur le territoire n'étant pas reprise dans le projet de décret, ces enfants bénéficieront d'un droit aux allocations familiales à compter de la date d'entrée en vigueur du décret. »*

Elle souligne également que le gouvernement wallon avait commandé une étude sur le futur modèle auprès d'un consultant extérieur *« de manière à jeter un regard neuf sur la matière »*[42] et a procédé dans un cadre de concertation et de consultation de nombreux acteurs. Par conséquent, elle se limite à un contrôle marginal, dès lors que le législateur wallon s'est interrogé sur le caractère légitime, approprié, nécessaire et proportionné de sa réforme.

37.
<u>Concernant l'intérêt légitime</u>, la cour souligne que :

- Selon l'exposé des motifs du décret du 8 février 2018, le législateur wallon a souhaité mettre en place un régime de prestations familiales qui réponde à des objectifs de simplification pour les opérateurs, et de transparence et de lisibilité pour les bénéficiaires[43].

---

[40] CT Liège, du 26 juillet 2022, RG 2021/ AL/478 et 492.
[41] Projet de décret, Exposé des motifs, Doc. Parl., Parlement wallon, 2017-2018, n°989/001, pp. 8 et 9.
[42] Projet de décret, Exposé des motifs, Doc. Parl., Parlement wallon, 2017-2018, n°989/001, p. 5.
[43] Projet de décret, Exposé des motifs, Doc. Parl., Parlement wallon, 2017-2018, n°989/001, p. 5.

- Le législateur a également souhaité que le nouveau modèle soit l'expression de valeurs telle que l'équité et la solidarité[44] : *« Chacun doit contribuer au système selon ses moyens, mais doit en contrepartie pouvoir jouir des mêmes droits que ses concitoyens. »*

- En matière de prestations familiales garanties, la Cour constitutionnelle considère de manière constante qu'il est admissible eu égard au caractère non contributif du régime résiduaire, d'en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique et que l'objectif poursuivi par le législateur wallon de réserver leur octroi à des enfants installés en Belgique de manière définitive ou pour une durée significative constitue un objectif légitime.

Par conséquent la cour estime que dans la mesure où le nouveau modèle wallon prévoit que toutes les conditions d'octroi reposent sur la situation de l'enfant, il est légitime de rechercher le lien de rattachement avec la Belgique dans le chef de l'enfant.

38.
Quant au caractère proportionné, la cour indique que si l'on peut effectivement déduire de l'arrêt de la Cour de cassation du 8 avril 2019, qu'exclure les personnes uniquement détentrices d'une attestation d'immatriculation revêtait un caractère disproportionné, il faut néanmoins voir cette condition dans le contexte général de la législation applicable à l'époque qui exigeait déjà une condition de résidence de longue durée en Belgique et une condition de droit au séjour. Or, c'est précisément parce que la loi prévoyait déjà cette condition de résidence de longue durée qu'il a été estimé qu'il n'était pas nécessaire d'apprécier la condition de droit au séjour de manière extensive :

> *« Le caractère résiduel non contributif des prestations familiales garanties exige effectivement l'existence d'un certain lien, d'une certaine effectivité relationnelle avec la Belgique. Mais la loi du 20 juillet 1971 exige précisément que l'étranger demandeur réside effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins cinq ans précédant la demande. Cette condition peut ainsi apparaître aux yeux de la loi rencontrer suffisamment l'exigence d'un tel lien, sans qu'il y ait lieu d'en rajouter jurisprudentiellement. »*

Or, dans le nouveau système, il n'existe plus de condition de résidence d'une certaine durée en Belgique.

39.
Par conséquent, la cour de céans conclut que dans le cadre du contrôle marginal qui lui revient, la condition litigieuse est justifiée par un motif d'intérêt général, qu'elle est adéquate, nécessaire et proportionnée.

---

[44] Projet de décret, Exposé des motifs, Doc. Parl., Parlement wallon, 2017-2018, n°989/001, p. 5.

7.3 Les dépens.

40.
En vertu de l'article 1017 al 2 du Code judiciaire, les dépens sont à charge de l'institution de sécurité sociale.

Ils sont composés de l'indemnité de procédure et la contribution au fonds d'aide juridique de 2ème ligne.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Vu l'avis écrit conforme du ministère public auquel la partie intimée a répliqué par écrit ;

Déclare l'appel recevable et non fondé ;

Confirme le dispositif du jugement, pour d'autres motifs que ceux évoqués dans celui-ci.

Réforme partiellement le jugement quant à son examen de l'effet standstill de la réforme.

Condamne Famiwal aux dépens d'appel de Monsieur A. tel que liquidés à la somme de 169,09 €, étant l'indemnité de procédure de base d'appel.

Condamne en outre Famiwal à la contribution de 22 € destinée au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (articles 4 et 5 de la loi du 19/03/2017).

Ainsi arrêté et signé avant le prononcé par :

AG, conseiller faisant fonction de président,
GM, conseiller social au titre d'employeur,
MB, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de SH, greffier

Le Greffier Les Conseillers sociaux Le Président

et prononcé en langue française à l'audience publique de la chambre 8-A de la cour du travail de Liège, division Neufchâteau, au Palais de Justice, place Charles Bergh 7 à 6840 Neufchâteau, le **mercredi 11 janvier 2023**
par Madame AG, conseiller faisant fonction de président, assisté de Monsieur SH, greffier, qui signent ci-dessous

Le Greffier Le Président