

B.3.2. In seinem Urteil Nr. 67/2001 vom 17. Mai 2001 hat der Hof erkannt, dass die fraglichen Bestimmungen nicht gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, insofern sie auch auf Personen anwendbar sind, die ein Interesse in der Gemeinde haben, welche die beanstandeten Verordnungen erlassen hat. Mit der vorliegenden präjudiziellen Frage möchte der Staatsrat jedoch erfahren, ob die Anwendung der fraglichen Bestimmungen auf Dritte, die keine Interessen in dieser Gemeinde haben, mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung vereinbar ist.

B.4. Der Gesetzgeber kann vernünftigerweise urteilen, dass die Gemeindebehörden nicht verpflichtet werden können, für ihre Verordnungen und Verfügungen die gleiche Veröffentlichung vorzusehen wie jene, die für die alle Einwohner des Landes betreffenden Bestimmungen vorgesehen ist, da diese Verordnungen und Verfügungen normalerweise nur von lokalem Interesse sind.

B.5. Insofern jedoch diese Verordnungen und Verfügungen eine Angelegenheit regeln, die sich nicht auf das Interesse der betreffenden Gemeinde beschränkt, sondern sich ebenfalls auf Dritte auswirken, die in dieser Gemeinde grundsätzlich keine unmittelbaren Interessen haben, erlegt eine Veröffentlichung per Anschlag im Sinne der fraglichen Bestimmungen eine unverhältnismäßig strenge Verpflichtung zur Wachsamkeit auf, und zwar insbesondere deshalb, weil dieser Anschlag die in Artikel 4 Absatz 3 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates erwähnte sechszigtägige Frist einsetzen lässt.

B.6. Insofern, als die in Artikel 4 Absatz 3 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates erwähnte Frist für Dritte, die keine unmittelbaren Interessen in der betreffenden Gemeinde haben, ab dem Anschlag im Sinne der fraglichen Bestimmungen läuft, und nicht ab dem Tag, an dem diese Dritten ihn zur Kenntnis genommen haben, ist die präjudizielle Frage bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 112 und 114 des neuen Gemeindegengesetzes verstoßen in dem in B.6 angegebenen Maße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 5. Mai 2009.

Der Kanzler,

(gez.) P.-Y. Dutilleux.

Der Vorsitzende,

(gez.) M. Bossuyt.

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2009/202028]

Extrait de l'arrêt n° 62/2009 du 25 mars 2009

Numéro du rôle : 4492

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 24 juin 2008 en cause de Samira Saidi contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1^{er} juillet 2008, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, tel qu'inséré dans cette loi par l'article 1^{er} de l'Arrêté Royal n° 242 du 31 décembre 1983, pris en exécution de l'article 1^{er}, 2^o, de la loi du 6 juillet 1983, attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, et confirmé par l'article 8, 8^o, de la loi du 6 décembre 1984 portant confirmation des Arrêtés Royaux pris en exécution de l'article 1^{er}, 1^o et 2^o, de ladite loi du 6 juillet 1983, ainsi que modifié par la loi du 29 avril 1996, en imposant à la personne physique, qui demande des prestations familiales garanties en faveur d'un enfant dont elle a la charge, né en Belgique et y résidant depuis lors, d'avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les 5 dernières années qui précèdent l'introduction de la demande, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ?

N'existe-t-il pas une différence de traitement entre d'une part, l'enfant belge qui, étant à charge d'une personne de nationalité belge, bénéficie des prestations familiales garanties sans condition de résidence, et d'autre part, l'enfant belge qui, étant à charge d'une personne de nationalité étrangère qui ne satisfait pas à la condition de résidence préalable d'une durée de 5 ans, ne peut en bénéficier ?

L'exigence d'une résidence de 5 années au moins dans le chef de la personne physique qui a l'enfant à charge, s'ajoutant à la condition de la résidence effective de l'enfant est-elle ou non disproportionnée eu égard au souci d'étendre le bénéfice du régime résiduaire des prestations familiales garanties, tout en exigeant de voir établir un lien suffisant avec l'Etat belge, alors que la qualité de Belge de l'enfant, combinée avec la condition de résidence effective de l'enfant depuis sa naissance en Belgique, ainsi que la nationalité belge d'un des auteurs, établit un rattachement avec l'Etat belge ?

N'y aurait-il pas également une différence de traitement dans la mesure où l'enfant, belge, résidant en Belgique, né d'un parent de nationalité belge et d'un parent de nationalité étrangère pourrait bénéficier des prestations familiales garanties selon qu'il serait principalement à charge de l'un ou de l'autre ? ».

(...)

III. *En droit*

(...)

B.1.1. Selon son libellé, la question préjudicielle porte sur l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties. Il résulte cependant des faits de l'espèce et de la motivation du jugement *a quo* qu'elle porte sur l'alinéa 6 de cette disposition.

L'article 1^{er} dispose :

« 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 perception par l'enfant d'une indemnité visée dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires n'empêche pas l'octroi de prestations familiales.

La perception par l'enfant d'une solde visée dans la loi du 11 avril 2003 instituant un service volontaire d'utilité collective n'empêche pas l'octroi de prestations familiales.

Un enfant est considéré comme étant principalement à charge de la personne physique visée à l'alinéa 1^{er} 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 perçoit un minimum de moyens d'existence accordé en vertu de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

La personne physique visée à l'alinéa 1^{er} doit avoir résidé effectivement en Belgique de manière non interrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande de prestations familiales garanties.

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 1^{er} est étrangère, elle doit être admise ou autorisée à séjourner en Belgique ou à s'y établir, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Les prestations familiales comprennent :

1° les allocations familiales;

2° l'allocation supplémentaire en fonction de l'âge;

3° l'allocation de naissance;

4° l'allocation spéciale visée à l'article 10;

5° la prime d'adoption;

6° le supplément d'âge annuel;

7° le supplément mensuel.

Le Roi peut octroyer d'autres allocations lorsque et dans la mesure où ces allocations sont également octroyées dans le régime des prestations familiales pour travailleurs indépendants ».

B.1.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la question préjudicielle ne porte pas sur l'article 1^{er}, alinéas 4 et 5, de la loi en cause qui subordonne la qualité d'attributaire à la condition que celui qui la revendique soit présumé avoir l'enfant bénéficiaire à sa charge. S'il est vrai qu'en son dernier alinéa, la question préjudicielle se réfère à la personne à la charge de laquelle se trouve l'enfant bénéficiaire, la question porte néanmoins sur la situation de l'enfant compte tenu de la nationalité du parent qui en a la charge et non sur la présomption que l'article 1^{er}, alinéas 4 et 5, établit pour désigner le parent à charge duquel l'enfant se trouve et, par là, l'attributaire.

En outre, il n'appartient pas aux parties de modifier l'étendue des dispositions qui sont soumises au contrôle de la Cour.

B.2. Dans sa formulation originale, l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties disposait :

« 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. Le Roi détermine quels enfants sont considérés comme étant principalement à charge.

Les prestations familiales comprennent :

1° les allocations familiales;

2° l'allocation supplémentaire en fonction de l'âge;

3° l'allocation de naissance ».

B.3. L'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1971 a été modifié à plusieurs reprises, notamment pour imposer à la personne physique qu'il vise une condition de résidence effective et non interrompue en Belgique pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande de prestations familiales garanties. Cette condition fut dans un premier temps imposée à la personne physique de manière générale (article 1^{er} de l'arrêté royal n° 242 du 31 décembre 1983); elle fut ensuite limitée à la personne physique « qui n'est pas belge ou ressortissante d'un Etat membre de la Communauté européenne et qui n'est ni apatride, ni réfugié au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (article 48 de la loi du 20 juillet 1991). Les dispenses prévues actuellement ont été inscrites dans la disposition en cause par la loi du 29 avril 1996 (article 59).

B.4. Il ressort des faits de la cause dont a à connaître le juge *a quo* que la personne qui sollicite le bénéfice de prestations familiales garanties est de nationalité marocaine. Compte tenu des motifs de la décision du juge *a quo*, la différence de traitement qui doit faire l'objet de l'examen de la Cour est celle qui existe entre, d'une part, les enfants qui, étant à charge soit d'une personne de nationalité belge soit d'une personne de nationalité étrangère résidant depuis plus de cinq ans en Belgique au moment de l'introduction de la demande de prestations familiales garanties, bénéficient desdites prestations et, d'autre part, les enfants qui ne peuvent en bénéficier, étant à charge d'une personne de nationalité étrangère qui ne satisfait pas à cette condition de résidence.

B.5. Pour répondre à la question préjudicielle, il y a lieu d'examiner si le critère de différenciation retenu par le législateur, tiré de l'exigence d'une condition de résidence préalable de cinq années en Belgique, est justifié au regard du but poursuivi par lui et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but visé.

B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1971 que l'objectif poursuivi par le législateur était d'instaurer un régime résiduaire dans le secteur des allocations familiales :

« dans l'état actuel de la législation, certains enfants ne peuvent bénéficier des allocations familiales du fait qu'il n'y a, de leur chef, aucun contribuable, ni dans le régime des salariés ou des employés, ni dans celui des indépendants. D'où la nécessité de créer un régime résiduaire dans le secteur des allocations familiales » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 576, rapport, p. 1).

B.6.2. Dès lors que le législateur visait, par l'instauration de prestations familiales garanties, à instituer un régime résiduaire permettant d'assurer le bénéfice des prestations familiales aux enfants exclus d'un régime obligatoire, la question se pose de savoir si la mesure aboutissant à refuser le bénéfice de cette législation aux enfants à charge d'une personne ne résidant pas depuis plus de cinq ans en Belgique et ne pouvant être dispensée de cette condition sur la base de l'article 1^{er}, alinéa 7, précité ne va pas à l'encontre de l'objectif poursuivi par le législateur.

B.6.3. Le législateur a pu, eu égard au caractère non contributif du régime résiduaire, en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. Les articles 1^{er} et 2 de la loi du 20 juillet 1971, nonobstant les modifications successives, ont toujours imposé des conditions - nationalité ou résidence - d'obtention des prestations familiales garanties. La loi du 29 avril 1996 dont est issue la disposition en cause n'a tempéré ces exigences que pour traiter de manière identique les Belges et les ressortissants de l'Espace économique européen (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 352/1, p. 40) ainsi que les apatrides et les réfugiés cités en B.3.

Ainsi l'article 1^{er}, alinéa 8, de la loi en cause dispose-t-il :

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

Dans son arrêt n° 110/2006 du 28 juin 2006, la Cour a jugé que le législateur pouvait subordonner le bénéfice du régime résiduaire à la condition d'un séjour régulier en Belgique.

B.7. L'article 2 de la loi du 20 juillet 1971 - non visé par la question préjudicielle - subordonne le droit au bénéfice des allocations familiales garanties à la résidence effective de l'enfant en Belgique, en ajoutant, pour certains d'entre eux, d'autres exigences.

L'exigence complémentaire d'une résidence de cinq années au moins dans le chef de l'attributaire qui ne peut bénéficier des dispenses prévues à l'article 1^{er}, alinéa 7, s'ajoutant à cette condition de résidence effective de l'enfant, apparaît, lorsque, comme en l'espèce, l'enfant est Belge, disproportionnée par rapport au souci d'étendre le bénéfice du régime résiduaire tout en exigeant de voir établi un lien suffisant avec l'Etat belge : la qualité de Belge de l'enfant, la condition de résidence de l'enfant et l'exigence pour l'attributaire d'être admis ou autorisé à séjourner en Belgique ou à s'y établir, démontrent en effet à suffisance le rattachement recherché avec l'Etat belge et il n'apparaît pas raisonnablement justifié d'exiger en outre de l'attributaire une résidence préalable d'une certaine durée en Belgique. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 2, paragraphe 2, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant oblige les Etats parties à prendre « toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanctions motivées par la situation juridique [...] de ses parents » et que l'article 26, paragraphe 1, de cette même Convention prévoit également que les Etats parties « reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale ».

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la prise en compte, dans l'hypothèse dont le juge *a quo* est saisi et sur laquelle la Cour se prononce, de la nationalité de l'enfant n'aboutit pas à rétablir la condition de nationalité abandonnée lors de l'adoption de l'arrêté royal n° 242 précité mais fait partie des éléments qui permettent d'établir si le lien suffisant de rattachement avec la Belgique, auquel le législateur subordonne l'avantage en cause, existe ou non.

Il s'ensuit que l'article 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971, tel qu'il a été remplacé par la loi du 29 avril 1996, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il s'applique à l'attributaire se trouvant dans la situation qui a été décrite plus haut.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse positive, dans la mesure indiquée en B.7.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il s'applique au demandeur étranger de prestations familiales garanties qui est admis ou autorisé à séjourner en Belgique ou à s'y établir et qui ne peut bénéficier des dispenses prévues par l'alinéa 7 de cet article, alors que l'enfant dont il a la charge est Belge et réside effectivement en Belgique.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 25 mars 2009.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux.

Le président,

M. Melchior.