

Rép1969.
N°D'ORDRE

Sécurité sociale des travailleurs salariés – PRESTATIONS FAMILIALES – Allocations – Montants – Supplément d'allocation au bénéfice des enfants du chômeur complet indemnisé – Eventualité d'une discrimination non raisonnablement justifiée au préjudice des enfants du chômeur complet non indemnisé – Question préjudicielle à la Cour constitutionnelle – L. coord. 19 déc. 1939, art. 42*bis*, al. 1er.

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

ARRÊT

Audience publique du 26 novembre 2007

R.G. : 34.257/06

9^{ème} Chambre

EN CAUSE :

S. Isabelle,

APPELANTE,
ayant comparu par Maître Philippe CHARPENTIER, avocat,

CONTRE :

**L'OFFICE NATIONAL D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR TRAVAIL-
LEURS SALARIES** (O.N.A.F.T.S.), établissement public

INTIMÉ,
ayant comparu par Maître Anandi DELVAUX qui se substituait à Maître Alexis HOUSIAUX, avocats.

.
. .

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 10 septembre 2007, notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement le 23 juin 2006 par le Tribunal du travail de Huy, 3^{ème} chambre (R.G. : 60.682), et notifié aux parties par plis judiciaires envoyés le 27 juin suivant;

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 20 juillet 2006 et notifiée à l'intimé et à son conseil par plis judiciaires expédiés le même jour;

- le dossier de la procédure du Tribunal du travail de Huy et le dossier de l'Auditorat général du travail de Liège, lequel contient le dossier de l'Auditorat du travail de Huy, reçus au greffe de la Cour respectivement les 26 et 27 juillet 2006;

- les conclusions de l'intimé, les conclusions de l'appelante et les conclusions additionnelles de l'intimé, reçues au greffe de la Cour respectivement les 13 septembre 2006, 19 septembre 2006 et 23 juillet 2007;

- le dossier de l'appelante, déposé à l'audience du 9 octobre 2006, ainsi que son dossier complémentaire et le dossier de l'intimé, déposés à l'audience du 10 septembre 2007;

Entendu les conseils des parties à cette audience, à laquelle les débats ont été repris *ab initio*, puis clôturés;

Vu l'avis écrit du Ministère public, déposé au greffe de la Cour le 18 octobre 2007 et notifié par lettres missives envoyées le même jour aux avocats des parties, lesquels n'y ont pas répliqué dans le délai imparti.

.
.
.

I. – RECEVABILITE DE L'APPEL

L'appel a été interjeté dans le délai fixé par l'article 1051, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire. Il a été régulièrement formé au regard des articles 1056 et 1057 du même code. Il est donc recevable.

II. - RAPPEL

1. – Dispositions légales et réglementaires

1.1. – Les lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939

Ces lois organisent un régime d'allocations au profit d'enfants qui se rattachent, par un lien de parenté, d'alliance ou de dépendance financière, à un travailleur salarié, appelé *attributaire*, qui est occupé, ou qui a été occupé, au service d'un employeur assujéti à ces lois.

L'article 51 désigne les travailleurs attributaires. L'article 56*nonies* ajoute que sont également attributaires : 1) les chômeurs complets ou partiels *indemnisés*, 2) les chômeurs complets ou partiels *non indemnisés*.

L'article 69 désigne la personne, appelée *allocataire*, à laquelle les allocations familiales sont payées. Il s'agit de la personne qui élève effectivement l'enfant; c'est en principe la mère.

L'article 40 fixe les montants de base de l'allocation mensuelle, en fonction du rang des enfants.

L'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, dispose que les montants prévus par l'article 40 sont majorés d'un supplément, dont les montants varient selon le rang des enfants, notamment pour les enfants d'un chômeur complet *indemnisé* à partir du 7^{ème} mois de chômage.

L'article 44 énonce que les montants repris à l'article 40 sont majorés d'un supplément d'âge, dont les montants varient par tranche d'âge et sont plus élevés pour les enfants bénéficiaires du supplément de l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}.

1.2. – L'arrêté royal du 25 février 1994 déterminant les conditions d'octroi des prestations familiales du chef des chômeurs

L'article 4, § 1^{er}, précise que le chômeur complet est *attributaire* pour autant qu'il soit inscrit comme demandeur d'emploi, qu'il soit disponible pour le marché du travail et qu'il se soumette au contrôle des chômeurs. La même disposition confirme qu'il est attributaire d'allocations au montant fixé par l'article 40, sans le supplément instauré

par l'article 42bis, alinéa 1^{er}, pour les périodes de chômage non indemnisées.

Il est à noter que l'arrêté royal du 26 octobre 2005, mis en vigueur à partir du 1^{er} janvier précédent, portant exécution des articles 42bis et 56, § 2, des lois coordonnées, est sans incidence en la présente cause.

1.3. – La loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties

Cette loi met en place un régime supplétif au profit des enfants qui ne peuvent bénéficier d'un régime d'allocations familiales belge, étranger ou international, le plus souvent parce qu'aucun de leurs parents ne peut prétendre au statut d'attributaire.

Suivant l'article 4 de cette loi, le Roi fixe les montants des prestations familiales garanties. D'après l'article 8 de l'arrêté royal d'exécution du 25 octobre 1971, les montants mensuels sont ceux visés aux articles 40, 42bis et 44 des lois coordonnées.

2. – La cause

2.1. – La période précédant la période litigieuse

Le bureau provincial de Liège de l'O.N.A.F.T.S. payait à l'appelante, en tant qu'allocataire, les allocations familiales en faveur de ses deux enfants Fabrice et Stéphane, nés respectivement les 17 août 1987 et 26 mars 1990.

Le montant de ces allocations incluait le supplément prévu par l'article 42bis, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées. En effet, M. Johannes N., père des enfants et ancien compagnon de leur mère, ayant la qualité d'attributaire, se trouvait en chômage complet indemnisé depuis plus de 6 mois.

2.2. – La période litigieuse

2.2.1. – La période du 1^{er} octobre 2004 au 31 mars 2005

Au cours de cette période, l'appelante a perçu les allocations familiales accordées en exécution des lois coordonnées, sans le supplément dont question à l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}.

En effet, l'O.N.A.F.T.S. lui avait écrit le 12 octobre 2004 : "(...) à partir du mois d'octobre 2004, vous ne percevrez plus de supplément octroyé au conjoint d'un chômeur de plus de 6 mois car Monsieur N. n'est plus indemnisé par le chômage depuis juillet 2004".

Il est loisible d'observer au passage que l'O.N.A.F.T.S. a réduit le montant des allocations en respectant le principe de la trimestrialisation des paiements, mis en œuvre par l'article 54, § 3, des lois coordonnées.

2.2.2. – La période du 1^{er} avril 2005 au 31 août 2005

Pour cette période, l'appelante a d'abord perçu les prestations familiales garanties par la loi du 20 juillet 1971. Celles-ci ont ensuite été remplacées par les allocations familiales prévues par les lois coordonnées, sans le supplément de l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}.

En effet, le 12 avril 2005, l'O.N.A.F.T.S. était informé de ce que M. Johannes N. avait renoncé au statut de chômeur depuis le 1^{er} janvier 2005. Le 2 mai 2005, il a écrit à l'appelante qu'il constatait la réunion des conditions d'ouverture du droit aux prestations familiales garanties en faveur de ses enfants à compter du 1^{er} avril 2005.

Toutefois, le 27 juin 2005, l'O.N.A.F.T.S. a appris que M. Johannes N. avait retrouvé le statut de chômeur complet non indemnisé depuis le 1^{er} mars 2005. Partant, le 17 août 2005, il a notifié à l'appelante sa décision de récupérer la différence entre les prestations familiales garanties et les allocations familiales dues, sans le supplément de l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, à partir du 1^{er} avril 2005.

3.- La procédure

Par requête déposée le 11 avril 2005, l'appelante, demanderesse originaire, a contesté la décision de l'O.N.A.F.T.S. notifiée le 12 octobre 1994 et a intenté l'action visant à obtenir, à dater du 1^{er} octobre 2004, le paiement du supplément visé à l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées et la régularisation d'allocations qui en découlait.

Par conclusions déposées en première instance le 18 novembre 2005, l'O.N.A.F.T.S., primitivement défendeur, a formé la

demande reconventionnelle tendant à la condamnation de l'intéressée à lui rembourser un indu de 228,48 €.

4. - Le jugement

Statuant sur l'action principale, le jugement déféré du 23 juin 2006 la déclare recevable. Le Tribunal n'indique pas la base juridique de sa décision. Sans doute a-t-il eu égard, quant au délai pour agir, à l'article 120, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées et, quant à la forme du recours, à l'article 704, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

Les premiers juges déclarent ensuite cette action non fondée pour la période du 1^{er} octobre 2004 au 31 mars 2005 en application de l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, précité.

Concernant la période du 1^{er} avril au 31 août 2005, ils rouvrent les débats *"afin de permettre à l'O.N.A.F.T.S. de produire les pièces ajoutées à son dossier initial pour justifier le statut de l'attributaire et, ainsi, l'application du taux prévu par l'article 40 des lois coordonnées"*.

Statuant sur la demande reconventionnelle, le jugement la déclare recevable. Avant de faire droit au fond, il rouvre les débats *"afin de permettre à l'O.N.A.F.T.S. de justifier la notification de l'indu"*.

III. - OBJET DE L'APPEL

L'appelante conteste le jugement déféré en ce que celui-ci déclare non fondée sa demande originaire pour la période du 1^{er} octobre 2004 au 31 mars 2005. Elle maintient, relativement à cette période, sa prétention au paiement du supplément d'allocations familiales prévu par l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées.

IV. - SUR LE FONDEMENT DE L'APPEL

L'appelante invoque pour l'essentiel l'existence d'une discrimination qui produit ses effets, en particulier, au détriment de ses enfants.

En premier lieu, elle se demande *"pour quelle raison le montant des allocations familiales varie en fonction du statut de l'attributaire alors que les ressources de la personne qui assure l'hébergement des enfants ne varient pas"*.

Il faut répondre que c'est un choix légitime du législateur, s'agissant d'un régime d'allocations familiales dont le travailleur attributaire est le pivot et dans lequel les enfants bénéficiaires ont un lien étroit (en principe, de parenté) avec ce travailleur dont l'activité salariée ouvre le droit aux allocations. De plus, l'option choisie s'applique, sans distinction, à tous les enfants bénéficiaires des lois coordonnées.

En deuxième lieu, l'appelante prétend faire une comparaison entre les lois coordonnées, qui limitent l'octroi du supplément prévu par l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, et la loi du 20 juillet 1971, qui le généralise.

Il convient toutefois d'observer que la loi de 1971, contrairement aux lois coordonnées, subordonne le bénéfice de ces prestations à une enquête sur les ressources de la personne qui a la charge des enfants. A vrai dire, comme les premiers juges le constatent pertinemment, les deux systèmes ne peuvent être comparés. Celui mis en place par les lois coordonnées est un régime en relation avec l'exercice d'une activité salariée, qui ajoute aux revenus du travailleur, quel que soit en principe le montant de ceux-ci, les allocations destinées à couvrir, plus ou moins largement selon la situation financière de ce travailleur, les frais d'entretien et d'éducation des enfants. En revanche, le système instauré par la loi du 20 juillet 1971 consiste dans un régime subsidiaire, sans rapport avec l'exercice d'une activité professionnelle, qui vise à compenser une insuffisance de ressources pour faire face à ces mêmes frais.

En troisième et dernier lieu, l'appelante estime que l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, contient une disposition contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. En ordre principal, elle soutient que cette contrariété est manifeste. A titre subsidiaire, elle demande que la Cour constitutionnelle soit interrogée à ce sujet.

Plus précisément, l'appelante argumente qu'il y a lieu d'écarter de l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, le mot "*indemnisé*" car il crée une discrimination non raisonnablement justifiée au préjudice des enfants des chômeurs complets *non indemnisés*, qui ne bénéficient pas du supplément d'allocation réservé aux enfants des chômeurs complets indemnisés à partir du 7^{ème} mois de chômage.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, rappelée par les premiers juges, "*Les règles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification s'apprécie en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée, ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens et le but visé*".

A l'évidence, c'est un critère objectif qui sépare en deux catégories les enfants bénéficiaires des chômeurs complets : l'octroi ou non à leur père des allocations de chômage. Il importe peu que les chômeurs non indemnisés peuvent eux-mêmes se trouver dans des situations diverses : chômeurs en attente de l'ouverture du droit aux allocations, chômeurs sanctionnés par la suspension du droit à l'indemnisation, chômeurs renonçant à l'indemnisation (le cas du chômeur qui accepte de travailler à temps réduit pour échapper au chômage a également été évoqué lors des travaux préparatoires de la loi-programme du 22 décembre 1989 dont l'article 52 a modifié l'article 42bis : *Doc. parl.*, ch., sess. 1989-1990, n°975/10, p. 22). En la présente espèce, il est établi que M. Johannes N., père des enfants de l'appelante, était attributaire en tant que chômeur complet non indemnisé, n'exerçant donc aucune activité, depuis le 1^{er} juillet jusqu'au 31 décembre 2004 et encore à partir du 1^{er} mars 2005 (*cf.* doss. O.N.A.F.T.S., pièce n°11).

Cela étant, la limitation de l'avantage mentionné en l'article 42bis, alinéa 1^{er}, aux enfants des chômeurs complets indemnisés, à l'exclusion des enfants des chômeurs complets non indemnisés, est-elle raisonnablement justifiée ? Il n'est pas possible, à ce sujet, de se faire une opinion à la lumière des travaux préparatoires des textes normatifs.

L'article 42bis a été introduit dans les lois coordonnées par l'arrêté royal n° 131 du 30 décembre 1982 portant redistribution des allocations familiales dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés. A cette époque, les enfants des chômeurs complets indemnisés devenaient bénéficiaires, à partir du 7^{ème} mois de chômage, d'allocations familiales ordinaires d'un montant plus élevé que celui fixé par l'article 40. Le rapport au Roi précédant cet arrêté numéroté n'apporte aucune réponse à la question posée plus haut.

C'est la loi-programme du 22 décembre 1989 qui a remplacé, pour les mêmes bénéficiaires, la majoration des allocations familiales ordinaires par l'octroi d'un supplément aux allocations prévues par l'article 40. Les travaux préparatoires de cette loi ne sont non plus d'aucun secours.

Dans le jugement déféré, le Tribunal invoque que ledit supplément a été octroyé "*dans le cadre de la lutte contre la pauvreté*". En ses conclusions, l'O.N.A.F.T.S. invoque qu'il s'agissait d'apporter une aide supplémentaire aux chômeurs indemnisés, dont la précarité matérielle devient significative après les six premiers mois de chômage. Il est cependant permis de penser que la situation des chômeurs complets non indemnisés est, en principe, au moins aussi précaire que celle des chômeurs indemnisés.

Avec les éléments dont elle dispose, la Cour de céans ne peut donc dire que l'article 42bis, alinéa 1^{er}, en ce qu'il aboutit à exclure

les enfants des chômeurs complets non indemnisés du bénéfice du supplément d'allocations qu'il prévoit, viole ou ne viole pas manifestement les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans ce cas, comme il ressort de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2° de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, il s'impose de soumettre à l'actuelle Cour constitutionnelle la question préjudicielle soulevée par l'appelante, dont le libellé devra toutefois être adapté.

En outre, l'appelante argumente que le sort fait par l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, aux enfants des chômeurs complets non indemnisés, et donc à ses propres enfants, est contraire aux dispositions contenues dans les articles 2, 3, 26.2 et 27.3 de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989.

D'après l'article 2, "*Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, (...)*". Aux termes de l'article 3, "*Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait (...) des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale*". Suivant l'article 26.2, les prestations sociales dont bénéficient les enfants "*doivent, lorsqu'il y a lieu, être accordées compte tenu des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien (...)*". Enfin, après que l'article 27.1 a énoncé que "*Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour garantir son développement physique, mental, spirituel, moral et social*", l'article 27.2 ajoute : "*Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit (...)*".

Ces dispositions, si elles n'ont pas d'effet direct dans l'ordre juridique des Etats parties, peuvent néanmoins être utiles pour l'interprétation de textes normatifs nationaux (cf. Cass., 4 nov. 1999, *Pas.*, 1999, n° 588 et n° 589). Ainsi l'article 42 *bis*, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pourrait-il être lu en relation avec les articles précités de la Convention de New York.

Il y a donc lieu, avant de statuer sur le fondement de l'appel, de poser à la Cour constitutionnelle la question libellée au dispositif du présent arrêt, dont l'objet est bien distinct de celle à laquelle elle a répondu, concernant l'article 42*bis*, alinéa 4, par son arrêt n° 127/99 du 25 novembre 1999.

V. – L'EFFET DEVOLUTIF DE L'APPEL

A la suite de l'effet dévolutif de l'appel, la Cour de céans est saisie de deux éléments du litige sur lesquels les premiers juges n'ont pas statué : 1) le fondement de la demande originaire de l'appelante en ce qu'elle tend à obtenir le paiement du supplément d'allocation prévu par l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, pour la période du 1^{er} avril au 31 août 2005, 2) le fondement de la demande reconventionnelle de l'O.N.A.F.T.S. en ce qu'elle vise à la répétition d'un indu de 228,48 €, afférent à la même période et correspondant à la différence entre les prestations familiales garanties, d'abord versées à l'appelante, et les allocations dues en vertu des lois coordonnées sans le supplément visé à l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}.

Il échet de réserver à statuer à ce double propos dans l'attente de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

A l'occasion des débats qui suivront, les parties seront aussi invitées à prendre position sur la thèse développée par le Ministère public en son avis, selon laquelle la demande de l'appelante ne serait pas recevable pour la période débutant le 1^{er} avril 2005 à défaut de recours contre la décision notifiée par l'O.N.A.F.T.S. le 17 août 2005 en application de l'article 12*ter* de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties.

PAR CES MOTIFS,

Vu la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment son article 24,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant contradictoirement,

Sur avis écrit de Monsieur Philippe LAURENT, Premier Avocat général,

RECOIT l'appel,

Avant de statuer sur le fondement de l'appel et avant de statuer à la suite de l'effet dévolutif de l'appel,

Vu l'article 142 de la Constitution et les articles 26 et 27 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage,

Soumet à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

L'article 42bis, alinéa 1^{er}, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939,

lu isolément ou conjointement avec les articles 2, 3, 26.2 et 27.3 de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989,

viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce qu'il traite différemment les enfants bénéficiaires de chômeurs complets indemnisés et les enfants bénéficiaires de chômeurs complets non indemnisés, réservant aux premiers, donc à l'exclusion des seconds, le bénéfice d'un supplément d'allocations familiales à partir du 7^{ème} mois de chômage ?

Dit qu'une expédition du présent arrêt sera transmise à la Cour constitutionnelle conformément aux dispositions de l'article 27, §1^{er}, de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989,

Rouvre les débats sur la totalité du litige, lesquels seront fixés, après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, à la demande de la partie la plus diligente ou des parties conjointement,

Réserve les dépens.

AINSI ARRÊTÉ PAR :

M. Jean-Claude GERMAIN, Conseiller faisant fonction de Président,
M. Philippe KLINGBIEL, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Jean MORDAN, Conseiller social au titre de travailleur salarié,

qui ont assisté aux débats de la cause,

et prononcé en langue française à l'audience de la 9^e Chambre de la Cour du travail de Liège, section de Liège, en l'extension du palais de justice de Liège, sise rue Saint-Gilles, 90 C,

le LUNDI VINGT-SIX NOVEMBRE DEUX MILLE SEPT,

par le même siège, à l'exception de M. Jean MORDAN, remplacé uniquement pour le prononcé par M. Philippe CHAUMONT, Conseiller

social au titre de travailleur salarié, en vertu d'une ordonnance de M. le Premier Président (C.j., art. 779),

avec l'assistance de Mme Monique SCHUMACHER, Greffier adjoint.