

Numéro du rôle : 4923

Arrêt n° 53/2011
du 6 avril 2011

ARRET

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 60, § 3, 3°, b), des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 20 avril 2010 en cause de Valérie Mauguit contre l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 avril 2010, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 60, § 3, 3°, b), de la loi coordonnée le 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés, tel qu'issu de l'article 82 de la loi-programme du 22 décembre 1989, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite différemment les enfants qui vivent dans le ménage formé par l'un de leurs parents, attributaire dans le régime indépendant, et d'un partenaire, attributaire dans le régime salarié, selon que ce parent et ce partenaire salarié sont mariés ou ne sont pas mariés; le régime salarié étant prioritaire dans le premier cas tandis que le régime indépendant - moins généreux pour le premier enfant - demeure prioritaire dans le second ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 26 janvier 2011 :

- a comparu Me E. Spampinato *loco* Me L. Delmotte et Me J. Vanden Eynde, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Valérie Mauguit est la mère des enfants Doriane Bertrand (née le 5 septembre 1992), Eloïse Bertrand (née le 21 février 1994) et Juliette Pustynski (née le 22 février 2007). Pour ces trois enfants, elle a les qualités d'attributaire et d'allocataire des allocations familiales dans le régime salarié. Valérie Mauguit déclare former un ménage de fait avec le père de Juliette Pustynski, Alain Pustynski. Ce dernier est également le père de Jordan Pustynski (né le 5 février 1993). Alain Pustynski est attributaire dans le régime indépendant. La situation de la mère de Jordan Pustynski est inconnue.

Le 12 mars 2009, Valérie Mauguit demande à l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) d'examiner l'ouverture du droit pour Jordan Pustynski, qui a rejoint le ménage de fait qu'elle forme avec Alain Pustynski en date du 22 octobre 2008.

Par courrier du 16 mars 2009, l'ONAFTS refuse à Valérie Mauguit les allocations familiales au bénéfice de Jordan Pustynski. Le refus de l'ONAFTS est motivé par référence à l'article 60, § 3, 3°, b), des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. Selon l'ONAFTS, l'absence de lien de parenté entre Valérie Mauguit et Jordan Pustynski s'oppose à ce que la première ouvre un droit en faveur du second. En effet,

Valérie Mauguit n'est pas, au sens de la disposition en cause, la « belle-mère » de Jordan Pustynski. Alain Pustynski ouvre donc, de manière prioritaire, le droit aux allocations familiales dans le régime indépendant.

C'est à la suite de l'avis écrit de l'auditeur du travail, reproduit *in extenso* dans la décision de renvoi, que le juge *a quo* a décidé de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. Le Conseil des ministres rappelle que la situation, fréquente en pratique, du concours entre un attributaire potentiel dans le régime salarié et un attributaire potentiel dans le régime indépendant, est notamment réglée par l'article 60 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, et par l'article 29 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants. Le législateur a décidé que les conflits d'attributaires au sein d'un couple marié et cohabitant se règlent en faveur du régime salarié si l'un des parents a la qualité d'attributaire dans ce régime. Il ne s'agit pas d'une règle absolue. Les exceptions sont réglées notamment par l'article 60, § 3, objet de la question préjudicielle.

A.1.2. Le Conseil des ministres considère qu'il est admis que le législateur n'est pas tenu d'élaborer une législation qui impose des contrôles continuels de la situation véritable de chaque famille. Par ailleurs, la coexistence de plusieurs régimes d'allocations familiales et son corollaire, la différence du montant des allocations, n'est nullement discriminatoire.

Le Conseil des ministres considère encore que la situation juridique des époux et des couples non mariés diffère, tant en ce qui concerne leurs obligations mutuelles qu'en ce qui concerne leur situation patrimoniale. Il estime donc que la situation des parents attributaires peut avoir une influence sur le montant des allocations perçues sans que cela ne constitue en soi une discrimination.

En l'espèce, le fait de donner la priorité au régime des indépendants est justifié par une logique budgétaire et par la volonté, pour régler les concours d'attributaires salarié et indépendant, de faire primer la situation du parent avec lequel l'enfant vit. Ce choix n'emporte pas de conséquences disproportionnées dès lors que l'enfant bénéficiaire n'est pas privé de toute allocation.

Le Conseil des ministres observe encore que le dernier alinéa de l'article 60, § 3, en cause institue une sorte de fiction, que la Cour a validée, aux termes de laquelle il peut arriver, lorsque les deux parents sont attributaires dans le régime indépendant, que ce régime l'emporte alors même que le parent avec lequel l'enfant vit cohabite avec un allocataire qui lui ouvrirait un droit dans le régime salarié. A l'inverse, si l'enfant vit avec l'un de ses parents attributaire dans le régime indépendant, lui-même remarié avec un autre indépendant, il pourra encore bénéficier des allocations dans le régime salarié si son autre parent, avec lequel il ne vit pas, est attributaire dans ce régime.

Le Conseil des ministres considère que le mariage est un critère objectif pour faire une différence de traitement, l'époux remarié ayant une obligation de participer aux charges du ménage, ce qui n'est pas le cas pour les cohabitants.

Quant à l'objectif poursuivi, qui est double, à la fois budgétaire et d'accorder la priorité au régime du parent avec lequel vit l'enfant bénéficiaire, il est légitime, estime le Conseil des ministres, qui écrit qu'il ne peut suivre l'auditeur du travail et le juge à sa suite qui affirment qu'il n'est pas justifié de tenir compte de la présence ou de

l'absence d'un mariage entre le parent avec lequel l'enfant vit et son nouveau partenaire. Enfin, la mesure n'a pas d'effets disproportionnés en ce que l'enfant bénéficie d'allocations dont le montant seulement est légèrement inférieur.

La question préjudicielle appelle donc une réponse négative.

- B -

B.1.1. L'article 60, § 3, 3°, b), des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939 dispose :

« sauf lorsque, compte tenu des dispositions du 1°, un droit aux allocations familiales d'orphelin existe, en application des articles 56*bis* ou 56*quinquies* et sans préjudice du 2°, le droit aux allocations familiales en vertu des dispositions de l'arrêté royal précité du 8 avril 1976 exclut tout autre droit en vertu de ces lois :

[...]

b) lorsque l'enfant fait partie d'un ménage composé d'un ou de plusieurs attributaires indépendants soit les père, mère, beau-père ou belle-mère vivant avec un ou plusieurs attributaires en vertu des présentes lois, autres que les père, mère, beau-père ou belle-mère; ».

B.1.2. L'article 60, § 3, 3°, b), des lois coordonnées précitées établit une règle de priorité du régime des travailleurs salariés, en cas de concours d'attributaires appartenant à des régimes différents, lorsque l'enfant fait partie d'un ménage composé d'un de ses parents attributaire dans le régime des indépendants qui est marié ou remarié avec une personne attributaire dans le régime des travailleurs salariés.

B.2. La question soumise à la Cour l'invite à comparer la situation de l'enfant qui vit dans un ménage formé par l'un de ses parents, qui exerce une activité d'indépendant, et le conjoint de celui-ci, qui est attributaire dans le régime des travailleurs salariés, avec la situation de l'enfant qui vit dans un ménage formé par l'un de ses parents, exerçant une activité d'indépendant, et le cohabitant de fait de celui-ci, qui est attributaire dans le régime des travailleurs salariés. Dans le premier cas, l'enfant bénéficie, par application de la disposition en cause, des allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés, alors

que, dans le second cas, le régime des travailleurs indépendants demeure d'application. La Cour ne se prononce pas sur l'hypothèse dans laquelle les partenaires cohabitent légalement.

B.3. L'octroi d'allocations familiales vise à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. Il offre une compensation partielle pour l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci. A cet égard, le législateur a choisi d'instaurer un système d'assurance qui est organisé distinctement en fonction du régime auquel appartient l'ayant droit. Un tel choix n'est pas discriminatoire en soi. La Cour n'en doit pas moins vérifier si la disposition concrète qui lui est soumise établit une différence de traitement qui ne serait pas susceptible de justification raisonnable.

B.4.1. L'article 60, § 3, 3°, introduit par l'article 33 de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales a fait l'objet d'une nouvelle version dans l'article 82 de la loi-programme du 22 décembre 1989. L'exposé des motifs définit son objectif dans les termes suivants :

« Il s'agit de déterminer le régime prioritaire en cas de concurrence de droits entre le régime des travailleurs salariés et le régime des travailleurs indépendants, lorsque des attributaires peuvent être désignés dans ces deux régimes.

Les autres dispositions du point 3 ne sont pas modifiées.

Les règles actuelles continuent à être appliquées, à savoir que le régime auquel appartient le parent prévaut sur celui du non parent et que le régime octroyant des allocations majorées d'invalidité ou d'orphelin est prioritaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 975/1, p. 37).

B.4.2. L'exposé des motifs de la même loi rappelle aussi :

« Les allocations familiales, on le sait, sont conçues comme une intervention financière dans l'éducation des enfants. Elles tiennent compte de la situation de fait des familles dans lesquelles l'enfant est élevé » (*ibid.*, p. 27).

A cette fin, la loi tend à supprimer certaines distinctions faites entre les couples mariés et non mariés, notamment en matière de prestation pour les orphelins. L'exposé des motifs l'explique en ces termes :

« Cet article rétablit le droit aux allocations familiales majorées en faveur de l'orphelin lorsque le parent survivant remarié se sépare de fait de son conjoint, pour autant que cette séparation soit consacrée par une ordonnance judiciaire. Cette disposition rétablit l'égalité entre les situations de couples mariés et non mariés » (*ibid.*, p. 35).

B.4.3. Les travaux préparatoires des règles antérieures que le législateur affirme vouloir maintenir indiquent que les modifications introduites « visent à adapter ladite réglementation aux modifications apportées dans d'autres législations ainsi qu'à l'évolution sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 1194/1, p. 5), et que le législateur estimait « logique et administrativement justifié » d'établir un certain nombre d'exceptions au « principe de la priorité absolue du régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés sur celui des indépendants », notamment lorsque l'enfant fait partie du ménage d'un indépendant (*ibid.*, p. 6).

B.5. En l'espèce, la différence de traitement entre enfants repose, non pas sur le statut d'indépendant du parent attributaire avec lequel les enfants vivent, mais sur le fait que le parent attributaire indépendant est ou non marié avec son partenaire, qui est attributaire dans le régime des travailleurs salariés.

En pareille hypothèse, la détermination du montant d'allocations dont l'enfant est bénéficiaire dépend de l'existence ou non d'un lien conjugal entre son parent et la personne avec laquelle celui-ci forme le ménage au sein duquel l'enfant est éduqué.

B.6. La différence de traitement en cause repose sur le critère de l'existence ou non d'un lien matrimonial entre les adultes qui forment le ménage dans lequel vit l'enfant bénéficiaire. La situation juridique des conjoints et des couples non mariés diffère aussi bien en ce qui concerne les obligations mutuelles qu'en ce qui concerne leur situation patrimoniale. Les époux se doivent mutuellement secours et assistance (article 213 du Code civil), ils bénéficient de la protection du logement de la famille et des meubles meublants (article 215 du Code civil), les époux doivent consacrer leurs revenus par priorité à leur contribution aux charges du mariage (article 217 du Code civil), auxquelles les époux doivent contribuer selon leurs facultés (article 221 du Code civil). Les dettes qui sont contractées par l'un des époux

pour les besoins du ménage et l'éducation des enfants obligent solidairement l'autre époux, sauf lorsqu'elles sont excessives eu égard aux ressources du ménage (article 222 du Code civil).

Ces droits et obligations réciproques ne concernent pas en tant que tels les personnes qui forment un ménage de fait et qui, bien qu'elles forment une communauté de vie, n'ont pas pris l'une envers l'autre les mêmes engagements juridiques. Il s'ensuit que la différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle n'est pas manifestement déraisonnable.

Enfin, la différence de traitement en cause n'emporte pas de conséquences disproportionnées dès lors que l'enfant bénéficiaire n'est pas privé de toute allocation.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 60, § 3, 3°, b), des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 6 avril 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse