

Numéro du rôle : 4931
Arrêt n° 62/2011 du 5 mai 2011

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 70ter des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, posées par le Tribunal du travail de Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 28 avril 2010 en cause de Steven Rosseel contre Chantal Vandekerckhove et l'ASBL « ADMB Kinderbijslagfonds », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 mai 2010, le Tribunal du travail de Bruges a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 70^{ter} des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939 (loi relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés), viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, à la lumière du but légitime de la disposition en cause, une même catégorie de personnes - à savoir les parents d'un enfant, placé chez un particulier, qui satisfont aux conditions d'octroi (c'est-à-dire être régulièrement en contact avec leur enfant placé) - est traitée différemment pour ce qui est du droit à une allocation forfaitaire complémentaire, en fonction de leur statut d'allocataire qui percevait des allocations familiales pour cet enfant immédiatement avant la mesure de placement ou les mesures de placement ' ? »;

2. « L'article 70^{ter} des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939 (loi relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés), viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'un parent - qui n'était pas l'allocataire qui percevait des allocations familiales immédiatement avant la mesure de placement ou les mesures de placement de l'enfant placé chez un particulier, mais qui satisfait aux conditions d'octroi (c'est-à-dire être régulièrement en contact avec l'enfant placé) - se trouve dans l'impossibilité légale de demander au tribunal du travail, dans l'intérêt de l'enfant, de le désigner en tant qu'allocataire de l'allocation forfaitaire complémentaire visée à l'article 70^{ter} de la loi relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés, en particulier lorsque, par la suite, l'autre parent - qui percevait des allocations familiales pour l'enfant immédiatement avant la mesure de placement ou les mesures de placement en tant qu'allocataire - ne satisfait plus aux conditions d'octroi ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Steven Rosseel, faisant élection de domicile à 8210 Loppem, Rijsselsestraat 3;
- le Conseil des ministres.

Steven Rosseel a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 1er décembre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me M. Decloedt, avocat au barreau de Bruges, pour Steven Rosseel;
 - . Me L. Delmotte *loco* Me J. Vanden Eynde et Me B. Van Hyfte, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Steven Rosseel et Chantal Vandekerckhove étaient mariés et de leur union sont nés deux enfants. Par ordonnances du Tribunal de la jeunesse de Bruges du 1er décembre 1994, les deux enfants ont été confiés à une famille d'accueil, sous la tutelle du service social de la Communauté flamande. Par application de l'article 69, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, Chantal Vandekerckhove était l'allocataire qui percevait les allocations familiales pour les deux enfants immédiatement avant les mesures de placement. L'allocation forfaitaire due conformément à l'article 70ter des lois précitées lui était dès lors payée.

Le 7 avril 1997, le Tribunal de première instance de Bruges a prononcé le divorce par consentement mutuel.

A partir du 31 juillet 2004, l'allocation forfaitaire n'est plus payée à Chantal Vandekerckhove parce qu'elle ne serait plus régulièrement en contact avec ses enfants et ne démontrerait plus leur porter de l'intérêt.

Steven Rosseel prétend quant à lui qu'il est encore régulièrement en contact avec ses enfants et demande au Tribunal du travail de Bruges que l'allocation forfaitaire lui soit payée.

Le juge *a quo* constate que l'article 70ter de la loi précitée ne permet pas d'attribuer l'allocation forfaitaire complémentaire à Steven Rosseel, parce que celui-ci n'était pas l'allocataire immédiatement avant les mesures de placement. En outre, il paraît étrange, selon le juge *a quo*, qu'eu égard au but légitime poursuivi par l'article 70ter, le droit à l'allocation forfaitaire complémentaire soit attribué uniquement à l'allocataire qui percevait les allocations familiales pour l'enfant immédiatement avant la mesure de placement, sans que l'autre parent, qui n'était pas l'allocataire mais qui remplit par contre les conditions d'octroi, ait droit à l'allocation forfaitaire complémentaire.

Le juge *a quo* pose dès lors les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le demandeur devant le juge *a quo* expose qu'au moment du placement des enfants, les parties étaient encore mariées et que, conformément à l'article 69, § 1er, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, les allocations familiales étaient payées à la mère, qui avait la priorité sur le père. Selon la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 87/99, ceci ne constituait pas une discrimination, parce que le législateur avait prévu que le père puisse recevoir les allocations par décision de justice, conformément à l'article 69, § 1er, des lois précitées.

L'article 69, § 1er, des lois précitées s'applique aux allocations familiales mais ne s'applique pas, selon le juge *a quo*, à l'allocation forfaitaire visée à l'article 70ter. Selon le demandeur devant le juge *a quo*, il naît ainsi une discrimination, parce qu'il n'est pas possible d'accorder une dérogation dans l'intérêt de l'enfant lorsque la mère, conformément à l'article 69, § 1er, est l'allocataire qui recevait les allocations familiales pour cet enfant

immédiatement avant les mesures de placement, alors que les deux parents habitaient encore ensemble et exerçaient conjointement l'autorité parentale au moment du placement et avaient donc pareillement droit aux allocations familiales et, par la suite, à l'allocation forfaitaire.

A.2.1. Le Conseil des ministres situe tout d'abord les faits de la cause soumise au juge *a quo* et la disposition législative qui fait l'objet des questions préjudicielles. Le Conseil des ministres expose également que l'article 70ter des lois coordonnées le 19 décembre 1939 a été exécuté par l'arrêté royal du 11 juin 2003 fixant le montant et les modalités d'octroi de l'allocation forfaitaire visée à l'article 70ter des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

A.2.2. Le Conseil des ministres souligne que le jugement de renvoi est fondé sur une prémisse erronée. Le constat que le demandeur devant le juge *a quo* satisfait aux conditions d'octroi de l'allocation forfaitaire visée à l'article 70ter de la loi précitée, dans la mesure où il a des contacts réguliers avec ses enfants, est inexact. En effet, la première condition d'octroi de cette allocation est le fait que l'intéressé, au moment du placement des enfants, soit l'allocataire des allocations familiales ordinaires.

En insérant l'article 70ter de la loi précitée, le législateur entendait attribuer au ménage d'origine des enfants placés une allocation forfaitaire afin de pouvoir ainsi faciliter l'éventuelle réintégration des enfants dans ce ménage. Par conséquent, lors de l'octroi de cette allocation forfaitaire, la situation familiale est examinée et l'allocation est versée à celui qui était l'allocataire au sein du ménage. Si le demandeur devant le juge *a quo* avait eu la qualité d'allocataire, il aurait satisfait aux conditions d'octroi.

A.2.3. Le Conseil des ministres observe ensuite que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en matière d'allocations familiales, ce que la Cour a confirmé (voy. les arrêts n^{os} 56/97 et 106/2001). Par ailleurs, l'allocation forfaitaire ne peut être confondue avec les allocations familiales ordinaires, de sorte que la jurisprudence de la Cour concernant les allocations familiales ordinaires ne peut pas être appliquée simplement par analogie à l'allocation forfaitaire.

A.2.4. Selon le Conseil des ministres, en décidant que le dernier allocataire sera également celui qui recevra l'allocation forfaitaire, le législateur a pris une décision raisonnable, objective et justifiée, partant du principe que cette allocation forfaitaire profite au ménage d'origine et que le paiement de cette allocation facilitera le contact avec les enfants placés et le retour de ceux-ci.

On ne peut attendre du législateur qu'il anticipe toutes les modifications successives éventuelles, comme un divorce ou la reconstitution d'un ménage, qui pourraient intervenir dans le ménage originaire. En outre, en cas de modification de la situation familiale, comme lors d'un divorce, il peut être tenu compte de la perception ou non de cette allocation forfaitaire spécifique par l'un ou l'autre en vue de déterminer, par exemple, le montant d'une éventuelle pension alimentaire. Cette question n'est toutefois pas réglée par la loi précitée, mais relève de la compétence des tribunaux civils.

A.2.5. Concernant la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres expose à nouveau que le jugement de renvoi est fondé sur une prémisse erronée. Le demandeur devant le juge *a quo* ne satisfait pas à la première condition d'octroi de l'allocation forfaitaire complémentaire, étant donné qu'il n'était pas l'allocataire immédiatement avant la mesure de placement.

Selon le Conseil des ministres, il est dès lors raisonnablement justifié d'attribuer l'allocation forfaitaire au dernier allocataire des allocations familiales ordinaires, sans laisser à l'autre parent la possibilité de demander au tribunal du travail d'être désigné à sa place en tant qu'allocataire de l'allocation forfaitaire.

A.3. Dans son mémoire en réponse, le demandeur devant le juge *a quo* observe que le Conseil des ministres affirme à tort qu'il ne satisfait pas aux conditions d'octroi. En effet, il s'agit là de l'inégalité inscrite dans la loi, étant donné qu'il est établi à cet égard une distinction injustifiée entre le père et la mère d'un enfant placé.

En outre, le critère du « dernier allocataire » peut difficilement être considéré comme un critère objectif et raisonnable, étant donné qu'il est possible, par une procédure devant le tribunal du travail, d'obtenir la modification du dernier allocataire.

- B -

B.1.1. L'article 70ter des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, dispose :

« Lorsque l'enfant est placé chez un particulier par l'intermédiaire ou à charge d'une autorité publique, il est dû à l'allocataire qui percevait des allocations familiales pour cet enfant immédiatement avant la mesure de placement ou les mesures de placement dont il a fait l'objet, une allocation forfaitaire dont le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixe le montant et les conditions d'octroi.

Le droit à l'allocation forfaitaire naît ou prend fin le premier jour du mois qui suit celui de la notification à l'organisme d'allocations familiales compétent, de la décision prise par l'autorité désignée par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, constatant que les conditions d'octroi visées à l'alinéa 1er sont ou non réunies ».

B.1.2. L'article 70ter précité a été exécuté par l'arrêté royal du 11 juin 2003 fixant le montant et les modalités d'octroi de l'allocation forfaitaire visée à l'article 70ter des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (*Moniteur belge*, 24 juin 2003).

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 70ter précité viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'allocation forfaitaire ne revient qu'à la personne qui a la qualité d'« allocataire qui percevait des allocations familiales pour cet enfant immédiatement avant la mesure de placement ou les mesures de placement dont il a fait l'objet » (première question préjudicielle) et en ce que la loi ne permet pas au parent qui n'était pas l'allocataire des allocations familiales immédiatement avant la ou les mesures de placement de l'enfant de demander plus tard au tribunal du travail de le désigner en tant qu'allocataire de l'allocation forfaitaire complémentaire, « en particulier lorsque, par la suite, l'autre parent [...] ne satisfait plus aux conditions d'octroi » (seconde question préjudicielle).

B.3. Conformément à l'article 70ter des lois précitées, une allocation forfaitaire est attribuée à l'allocataire qui percevait, immédiatement avant la ou les mesures de placement, des allocations familiales pour l'enfant placé. L'allocataire est la personne à laquelle les allocations familiales sont payées, en principe parce qu'elle se charge de l'éducation de l'enfant.

Pour déterminer quel parent est considéré comme allocataire, il convient de tenir compte de l'article 69, § 1er, des lois précitées, selon lequel, lorsque les parents cohabitent, les allocations familiales sont en principe payées à la mère.

B.4. Les travaux préparatoires indiquent le but de l'allocation forfaitaire, qui a été introduite par l'article 101 de la loi-programme I du 24 décembre 2002 :

« Cette disposition crée la possibilité d'octroyer, sous certaines conditions, un avantage nouveau en faveur des familles dont l'enfant est placé chez un particulier. Jusqu'ici, seul ce particulier percevait des allocations familiales. Dorénavant, les familles dont sont issus les enfants placés, pourront également bénéficier d'une allocation familiale forfaitaire devant leur permettre de continuer à s'occuper de l'enfant en dépit de l'éloignement de celui-ci, ceci afin de faciliter, à terme, la réintégration dudit enfant dans le giron familial » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/001, p. 81*).

La mesure précitée a été considérée par le législateur comme « une disposition importante dans le cadre de la lutte contre la pauvreté » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/025, p. 11*). En outre, cette disposition a été demandée « par de nombreuses associations de lutte contre la pauvreté qui souhaitent que les familles, souvent pauvres, dont sont issus les enfants placés, puissent continuer à s'occuper de ceux-ci » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2124/025, p. 82*).

Quant à la première question préjudicielle

B.5. Les parents d'un enfant placé chez un particulier sont comparables, parce que tous deux font partie du ménage d'origine dans lequel l'enfant devrait pouvoir retourner à terme. Toutefois, conformément aux articles 69 et 70 des lois précitées, le ménage d'origine n'a plus droit aux allocations familiales ordinaires, vu que les enfants placés ne font plus partie du ménage.

B.6. La différence de traitement qui découle de l'article 70ter des lois précitées repose sur la circonstance que le parent, lors du placement de son enfant chez un particulier, était ou non l'allocataire des allocations familiales ordinaires.

B.7.1. Le but du législateur consiste à donner au ménage d'origine la possibilité de continuer à s'occuper de leur enfant placé, afin de permettre à terme une réintégration. En désignant comme allocataire de l'allocation forfaitaire l'allocataire originaire, à savoir la personne qui se charge de l'éducation de l'enfant bénéficiaire, le législateur a pris une mesure qui est raisonnablement justifiée.

Bien que l'allocataire ne se charge plus de l'éducation de l'enfant bénéficiaire, il peut être admis qu'en cas de réintégration de l'enfant placé, l'allocataire originaire se chargera à nouveau de l'éducation de l'enfant.

B.7.2. En outre, l'allocation forfaitaire est considérée comme un complément aux allocations familiales, dû pour l'enfant placé, de sorte que les règles légales concernant l'ayant droit, le bénéficiaire et l'allocataire, contenues dans les lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, sont applicables par analogie. Ceci ressort également de l'article 3 de l'arrêté royal du 11 juin 2003 fixant le montant et les modalités d'octroi de l'allocation forfaitaire visée à l'article 70^{ter} des lois coordonnées le 19 décembre 1939, qui dispose :

« La notification du placement à l'organisme d'allocations familiales compétent, par l'autorité administrative ou judiciaire qui est intervenue dans la prise de cette mesure, vaut constatation que les conditions d'octroi de l'allocation forfaitaire sont réunies dans le chef de la personne physique qui percevait les allocations familiales immédiatement avant la mesure de placement ou les mesures de placement dont l'enfant a fait l'objet ».

B.7.3. En outre, l'allocataire des allocations familiales ordinaires n'est pas nécessairement la mère. En effet, dans l'article 69, le législateur a prévu des règles dérogatoires en vertu desquelles le père qui élève les enfants mais ne reçoit pas les allocations familiales dispose de plusieurs possibilités pour réclamer celles-ci. Par conséquent, la possibilité est donnée à chaque parent qui élève effectivement les enfants bénéficiaires d'être considéré comme le dernier allocataire dans le cadre de l'allocation forfaitaire.

B.7.4. La décision du législateur de payer l'allocation forfaitaire au dernier allocataire des allocations familiales ordinaires est étroitement liée au système légal des allocations familiales. En outre, le législateur pouvait partir du principe que cette allocation profiterait en règle à l'ensemble du ménage.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.9. Il ressort des motifs de sa décision que le juge *a quo* compare le parent qui ne reçoit pas l'allocation forfaitaire au parent qui ne reçoit pas les allocations familiales ordinaires, le parent qui ne reçoit pas les allocations familiales ordinaires sur la base de l'article 69, § 1er, des lois coordonnées précitées ayant la possibilité de demander au tribunal du travail de le désigner en tant qu'allocataire.

B.10. L'article 69, § 1er, alinéa 5, des lois coordonnées précitées dispose :

« Lorsque l'un des parents conteste l'opportunité du paiement des allocations familiales réalisé en vertu des dispositions des alinéas 3 et 4, il peut demander au tribunal du travail de le désigner comme allocataire, dans l'intérêt de l'enfant. Cette désignation produit ses effets le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel la décision du tribunal est notifiée à l'organisme d'allocations familiales compétent ».

B.11. La possibilité d'introduire une demande devant le tribunal du travail en vue d'être désigné en tant qu'allocataire des allocations familiales ordinaires vise à permettre au non-allocataire d'acquérir la qualité légale d'allocataire.

Cette possibilité n'existe pas actuellement pour le non-allocataire de l'allocation forfaitaire pour un enfant placé; par conséquent, il n'existe aucune possibilité légale d'être désigné comme allocataire des allocations familiales lorsque l'enfant est déjà placé, de sorte qu'il ne peut être satisfait à la condition initiale d'octroi de l'allocation forfaitaire.

B.12. Compte tenu de l'objectif de l'article 70^{ter} des lois précitées, qui est de donner aux parents d'un enfant placé la possibilité de continuer à s'occuper de l'enfant malgré le placement, afin de faciliter à terme la réintégration de l'enfant dans le giron familial, il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas donner au parent qui remplit les conditions d'octroi complémentaires prévues par l'arrêté royal du 11 juin 2003 la possibilité d'être désigné comme allocataire des allocations familiales, pour pouvoir ainsi recevoir l'allocation forfaitaire lorsque cette allocation a été retirée à l'allocataire initial.

En effet, lorsque, conformément à l'article 4 de l'arrêté royal précité, l'organisme d'allocations familiales compétent décide de retirer l'allocation forfaitaire parce que l'allocataire n'est plus régulièrement en contact avec l'enfant ou ne démontre plus lui porter de l'intérêt, il ne peut en être déduit *ipso facto* que le non-allocataire n'est plus régulièrement en contact avec l'enfant ou ne démontre plus lui porter de l'intérêt.

Par conséquent, il convient de permettre au non-allocataire d'introduire une demande directe devant le tribunal du travail afin d'acquérir la qualité légale d'allocataire des allocations familiales pour percevoir ainsi l'allocation forfaitaire.

B.13. La disposition en cause est dès lors incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet pas au non-allocataire de l'allocation forfaitaire d'introduire une demande devant le tribunal du travail afin d'obtenir cette allocation.

Etant donné que la lacune constatée réside dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment clairs et complets pour permettre d'appliquer la disposition en cause dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.14. La seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 70ter des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par arrêté royal du 19 décembre 1939, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas au non-allocataire de l'allocation forfaitaire d'introduire une demande devant le tribunal du travail en vue d'obtenir cette allocation.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 5 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt